

Este documento está publicado en:

Parejo Alfonso, L. (1977). Las competencias profesionales en los proyectos de urbanismo. *Revista de Administración Pública*, 83, pp. 235-280.

Texto disponible en:

<https://doi.org/10.18042/cepc/rap>

*Con licencia de reutilización
ver: <http://www.cepc.gob.es/cepc/aviso-legal>*

LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES EN LOS PROYECTOS DE URBANISMO

POR

LUCIANO PAREJO ALFONSO

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA.—II. LOS PROYECTOS DE URBANISMO: LOS PLANES Y LOS PROYECTOS DE URBANIZACIÓN: 1. *Los proyectos de planes y las competencias profesionales.* 2. *Los proyectos de urbanización y las competencias profesionales.*—III. EL PROBLEMA DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES PARA LA REALIZACIÓN DE PROYECTOS DE URBANISMO EN LA LEY DEL SUELO Y NORMAS CONCORDANTES.—IV. LA LEGISLACIÓN REGULADORA DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LOS DIFERENTES TÍTULOS OFICIALES DE PROFESIONES TÉCNICAS: 1. *Las competencias de los arquitectos.* 2. *Las competencias de los ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.*—V. LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SOBRE COMPETENCIAS PROFESIONALES.—VI. LOS PLANES DE ESTUDIO PARA LA OBTENCIÓN DE LOS TÍTULOS SUPERIORES DE ARQUITECTO E INGENIERO DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS; SU SIGNIFICACIÓN EN ORDEN AL ÁMBITO DE ACTUACIÓN PROFESIONAL DE LOS RESPECTIVOS TITULADOS: 1. *La arquitectura.* 2. *La ingeniería de Caminos, Canales y Puertos.* 3. *Conclusiones.*—VII. PRÁCTICA Y RESOLUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.—VIII. LA CAPACIDAD PARA REDACTAR PROYECTOS DE URBANISMO; ENSAYO DE SU DELIMITACIÓN A PARTIR DEL PLANTEAMIENTO ACTUAL DEL TEMA: 1. *Los proyectos de planeamiento.* 2. *Los proyectos de urbanización.*

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Los planes y los proyectos de urbanización son las instituciones claves del Derecho urbanístico. A esta importancia específica obedece precisamente la estructura interna de la ordenación urbanística, establecida ya por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 e integrada por un marco legal básico y un esquema articulado de planeamiento urbanístico—ejecutivo a través de los proyectos de urbanización—, al que queda remitido el desarrollo de aquel marco (1). Especial estructura de la ordenación urbanística, de otro lado, que no es una pura construcción legislativa, sino que viene impuesta por la necesidad de que aquella ordenación

(1) Esta peculiar estructura del ordenamiento urbanístico ha sido puesta de relieve por T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Ante la reforma de la Ley del Suelo*, lección inaugural del curso 1974-75, Facultad de Derecho de San Sebastián, San Sebastián, 1974.

constituya una respuesta específica a los problemas concurrentes en cada concreto territorio, en razón a los factores que en él condicionan la estructura de los usos del suelo, y una respuesta, además, que —sin perjuicio de su estabilidad— pueda fácilmente adaptarse a la evolución real de aquella estructura.

De este modo, los proyectos de urbanismo han devenido, son y serán cada vez en mayor medida instrumentos indispensables en la tarea de ordenación urbanística. Pues bien, la propia complejidad de los procesos urbanísticos determina la de aquellos proyectos. Complejidad técnica que, a su vez y más allá de cualquier determinación legal, supone la mediación necesaria de los profesionales o especialistas en las ramas de la ciencia o del saber relacionadas directamente con el urbanismo tanto en la interpretación de la realidad de partida, como en la formulación misma de las alternativas posibles de ordenación y en la ulterior selección de la opción finalmente adoptada, así como también en el propio proceso de aplicación y ejecución de la ordenación ya establecida.

Ante este hecho incontrovertible de la mediación necesaria del «técnico» o «especialista» surgen inmediatamente tres interrogantes básicas: ¿El urbanismo es objeto de una y específica, de varias y determinadas o, en fin, de una pluralidad indeterminada de ciencias o ramas del saber? o, dicho de otro modo, ¿existen unos técnicos o especialistas cuya intervención sea exclusiva o, por lo menos, obligada en toda tarea urbanística o en algunas de ellas? Por tanto, ¿constituye el urbanismo el objeto de verdaderas competencias profesionales en el sentido preciso del término? Y, en tercer término, los técnicos especialistas ¿han de estar sujetos, en su actuación, a un estatuto especial?

Fácilmente puede comprenderse la importancia primaria de los interrogantes formulados, en la medida en que hacen referencia a cuestiones tales como la bondad y acierto de los proyectos de urbanismo, dependiente en medida sustancial de las técnicas que sean llamadas a su formulación, aplicación o ejecución; los límites de la capacidad de condicionamiento por aquellas técnicas de las soluciones de ordenación; y la garantía de la independencia y objetividad en el empleo de dichas técnicas. Porque, en definitiva, lo que late en el fondo de todo ello —ciertamente tan sólo en parte, pero en parte en la práctica no despreciable— es la realidad de la ordenación urbanística como función pública.

No es meramente hipotético, en efecto, el peligro de la magnificación de las técnicas en el urbanismo; sobrevaloración que, sin incurrir en demasiada malicia, puede conectarse con la necesidad o conveniencia de una determinada concepción patrimonialista de la función pública urbanística (concepción consistente en la reducción de ésta a una función puramente técnico-administrativa, con lo que es controlada por la Administración y, por lo tanto, por los que —a su vez— dominan ésta), estrechamente vinculada con la tensión —inmanente a todo el urbanismo— entre el interés privado y el público, ya que, de este modo, se logra superponer el control sobre la definición del interés público en lo urbanístico al que se ejerce sobre la formulación técnica de éste. La prueba reside en la gestión urbanística a lo largo de todo el período de vigencia de la Ley del Suelo de 1956, de cuyas características principales me he ocupado ya en otro lugar (2).

Ciertamente cabe esperar del proceso de transformación política en curso —sobre todo una vez que éste haya llegado al nivel local— un cambio sustancial en el funcionamiento de la Administración, pero —aun admitiendo como cierta tal expectativa— no debe olvidarse que su consolidación deja irresuelto el tema de la influencia de la técnica y de la posible manipulación de la misma.

Por ello, si asombra la escasa atención que la cuestión mereció al legislador de 1956, mayor asombro produce el hecho de que no haya sido siquiera abordado por el de la reforma de 1975. Porque si la insuficiencia de la solución legislativa de 1956 pudiera aún pretenderse justificar retrospectivamente en la radical innovación del texto legal y en la carencia, por tanto, de experiencia contrastada al respecto, la práctica de la formulación de los proyectos de urbanismo durante el dilatado período de vigencia de dicha norma —caracterizada, en síntesis, por la aplicación sin más de las reglas generales de la contratación administrativa, incluyendo la licitación a la baja cual si de prestaciones cuantificables se tratara y predominando la contratación directa; el encargo a profesionales con ejercicio libre; las luchas gremiales por el reconocimiento de la exclusividad o, al menos, concurrencia de las competencias profesionales propias; la aparición y el rápido afianza-

(2) Vid. L. PAREJO ALFONSO, *El planeamiento urbanístico como tarea comunitaria*, «RDU» núm. 40, pp. 19 y ss., en cuyo trabajo se alude a la sustracción al planeamiento urbanístico de su contenido político, entendiéndolo éste como la decisión y el control sociales sobre la configuración de la vida en colectividad, como una de las causas del fracaso de dicho planeamiento en el período de vigencia de la Ley del Suelo de 1956.

miento de empresas o *consultings* específicamente dirigidos al «mercado urbanístico» y actuantes con arreglo a las más estrictas reglas comerciales—, demandaba, a la altura del año 1975, una urgente y decidida superación de la situación normativa anterior.

Quizás no habría sido efectivamente posible entonces la materialización de la solución radical y deseable aún como meta final: la creación de un amplio cuerpo funcional de urbanistas, pero sí era de esperar, y desde luego necesaria ya en aquel momento, la corrección parcial de la situación normativa al menos a un doble nivel: la determinación de las competencias profesionales, exclusivas o concurrentes, en la materia urbanística (3) y la sujeción de los profesionales redactores de proyectos de urbanismo a un régimen garantizador, siquiera en el mínimo indispensable, de la objetividad de su actuación (4). En este último aspecto estaba ciertamente a la mano la fór-

(3) Ciertamente no habría sido factible y ni tan siquiera aconsejable que dicha cuestión fuera resuelta en el propio nivel legislativo, pero sí—por el contrario—que la Ley remitiera expresamente a su desarrollo reglamentario a dicho efecto, como única forma de vencer no ya la inercia, sino la resistencia de la Administración a abordar este conflictivo tema, vinculándola por mandato legal.

(4) La ausencia de toda prescripción legal en este sentido ha llevado en reciente ocasión a la jurisprudencia a equiparar la posición de los técnicos redactores de un proyecto de plan a la de los peritos. Así, la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1977 (Rep. Aranzadi 1260) dice textualmente:

«CDO.: Que igual suerte desestimatoria cumple asignar a los motivos del recurso fundados en una supuesta parcialidad del arquitecto y del aparejador que, contratados por el Ayuntamiento, intervinieron en la confección del Plan, pues la aprobación provisional del mismo también implicaba el reconocimiento por el citado órgano municipal de la posición independiente en que actuaron y excluye de ellos las prevenciones antes acordadas en orden a impedir que técnicos interesados redactasen la parte correspondiente del documento de urbanización sin que los recurrentes hayan concretado, y menos probado, cuáles son la finca o fincas cuya propiedad les atribuyen en el término municipal a efectos de ponderar su trascendencia caso de ser ciertas las mencionadas afirmaciones, sobre la posición de independencia de aquellos técnicos, equiparables a peritos por la función desarrollada en el procedimiento administrativo de elaboración del Plan según a estos efectos procede interpretar, en modo acorde a las garantías requeridas por aspectos tan importantes de la labor planificadora, cuando es el propio órgano urbanístico quien la promueve y contrata a los expertos técnicos; a pesar de cuya citada equiparación, los hoy recurrentes, comparecidos como lo estaban en el procedimiento, no plantearon la denuncia en la forma establecida para la recusación en el artículo 21-2 de la Ley de 17 de julio de 1958.»

La aludida laguna legal existe en efecto, no obstante la regla establecida por el artículo 2.2.2 de la Orden del Ministerio de la Vivienda (hoy Obras Públi-

mula consagrada en el Derecho urbanístico italiano —la influencia de éste en nuestro Derecho es bien conocida— precisamente con motivo de una reforma parcial de la Ley Urbanística de 17 de agosto de 1942, la llevada a cabo con una promulgación de la llamada *legge ponte* de 6 de agosto de 1967, consistente en la prohibición legal a los profesionales encargados de la elaboración de un *piano regolatore generale* o de un *programma di fabbricazione* de asumir —en el ámbito del territorio municipal afectado— cualesquiera encargos de proyección de obras, salvo las de carácter público, entre tanto no recaiga la aprobación definitiva de los citados instrumentos urbanísticos (5).

Al margen, y precisamente por esta indiferencia del legislador por la problemática esbozada, sorprende la insensibilidad doctrinal ante la misma. Obviamente no va a pretenderse ahora aquí colmar esta laguna en el análisis y tratamiento de todas las cuestiones que han quedado enunciadas. Valga su simple enunciación como incitación a su estudio. Las líneas que siguen abordan, pues, sólo uno de los problemas aquí suscitados y que es, quizás previo al resto de los mismos: el de las competencias profesionales en los proyectos de urbanismo.

cas y Urbanismo) de 30 de julio de 1973, con ocasión de la regulación de las incompatibilidades que afectan a los funcionarios de la Escala Facultativa del citado Departamento. Regla ésta que consiste en sujetar toda autorización a dichos funcionarios para redactar proyectos de planeamiento por encargo de organismos públicos distintos del Ministerio al que están adscritos o de los organismos que de él dependen a la condición consistente en la prohibición de toda intervención como facultativos en informes, proyectos y obras en la demarcación que comprendan los proyectos redactados durante el período de su elaboración y los dos años siguientes a su aprobación definitiva. Esta regla, indudablemente progresiva, rige, sin embargo, sólo para los funcionarios técnicos del Ministerio citado, y además, únicamente, para los proyectos promovidos por los organismos a que se refiere, por lo que queda fuera de su ámbito de aplicación prácticamente la totalidad de los supuestos de elaboración de proyectos de urbanismo.

(5) El actual artículo 41 bis de la Ley urbanística italiana (introducido por la citada Ley puente de 1967) reza, en efecto, así:

«I professionisti incaricati della redazione di un piano regolatore o di un programma di fabbricazione possono, fino all'approvazione del piano regolatore generale e del programma di fabbricazione, assumere nell'ambito del territorio del Comune interessato soltanto incarichi di progettazione di opere ed impianti pubblici.»

Ogni violazione viene segnalata al rispettivo Consiglio dell'ordine per i provvedimenti amministrativi del caso.»

Una solución incluso mejor, por más exigente y progresiva, se encontraba disponible en el propio ordenamiento español. No es otra que la contenida en el artículo 2.2.2 de la Orden ministerial de 30 de julio de 1973, comentada en la nota anterior y que podía perfectamente haberse elevado a rango de regla general aplicable a todos los técnicos que intervinieran en la elaboración de proyectos de urbanismo.

II. LOS PROYECTOS DE URBANISMO: LOS PLANES Y LOS PROYECTOS DE URBANIZACIÓN

Dos categorías básicas deben distinguirse en los hasta aquí aludidos con la expresión genérica de «proyectos de urbanismo»: la de los proyectos de planes de ordenación y la de los proyectos de urbanización.

Tal distinción responde a una real diferencia de naturaleza entre unos y otros, resultante de su posición respectiva en el proceso urbanizador. Toda la actuación urbanística se desarrolla, en efecto, en dos momentos: uno previo de ordenación, en el que se sitúa el planeamiento, y otro posterior de mera ejecución de la ordenación establecida, al que pertenece el proyecto de urbanización.

El propio sistema legal vigente sanciona el esquema expuesto. El planeamiento urbanístico se agota en el conjunto articulado de planes que enumera el artículo 6.º de la Ley del Suelo. La ejecución de dicho planeamiento, a partir de sus niveles inferiores operativos, requiere, sin embargo, y a tenor del artículo 15 de la misma Ley, de unos proyectos específicos —para los que rige incluso la prohibición de «contener determinaciones sobre ordenación..., régimen del suelo y de la edificación», propias y exclusivas de los planes—, los proyectos de urbanización.

1. *Los proyectos de planes y las competencias profesionales*

Con independencia del debate doctrinal aún subsistente sobre la cuestión, la naturaleza normativa del planeamiento urbanístico se encuentra perfectamente establecida por una abundante y uniforme jurisprudencia del Tribunal Supremo (6).

Por tanto, la potestad administrativa de ordenación a través del planeamiento a que se refieren los artículos 2 a) y 3.1 de la vigente Ley del Suelo es, propiamente, una potestad reglamentaria. Los actos de aprobación del planeamiento son, así, actos de producción normativa. Además, los límites de esta potestad son, dada la especial estruc-

(6) Cabe citar a este respecto, entre otras, las Sentencias de 8 de mayo de 1968 (Rep. Az. 2548), 14 de octubre y 21 de noviembre de 1969 (Rep. Az. 4583 y 5059), 4 de noviembre de 1972 (Rep. Az. 4692) y 28 de junio de 1974 (Rep. Az. 2708).

tura más atrás comentada del ordenamiento urbanístico, ciertamente amplios. La Ley del Suelo se limita a configurar, en lo estrictamente indispensable, el marco legal en que en todo caso ha de moverse la ordenación urbanística —adaptada en cada caso a las específicas características y necesidades del concreto territorio contemplado— establecida por los planes. Y dicho marco legal contiene sólo escasas normas comprensivas de prescripciones materiales de ordenación, y aun de entre éstas pocas son las que imponen imperativamente su contenido a las determinaciones del planeamiento. De este modo, el margen de que este último goza para la integración sucesiva —a lo largo de los diversos escalones que integran el sistema articulado legal de planeamiento— de la ordenación urbanística a partir del marco legal es grande. Dicho de otro modo, los planes urbanísticos disfrutan de un muy amplio poder de configuración originaria de la estructura de los usos del territorio.

En su consecuencia, el plan urbanístico es una decisión política estricto sentido, un instrumento normativo de ordenación y no un documento a través del cual se precisa y conforma una ordenación previamente establecida.

Esta condición del planeamiento determina absolutamente el carácter de la intervención de los «facultativos competentes» en la formulación del correspondiente proyecto. Este no constituye propiamente el objeto de una competencia profesional plena en el sentido y con el alcance usuales en tal expresión. La intervención de los técnicos no es aquí protagonista, sino esencialmente servicial, es decir, en todo momento subordinada a la voluntad política, en cuanto instrumento de la misma. La titularidad efectiva de la elaboración del proyecto pertenece siempre a la Administración actuante como gestora del interés público. La plasmación documental de la labor de los facultativos o profesionales no es, pues, un proyecto técnico estricto sentido, sino la formulación técnica de un proyecto o propuesta administrativos de plan (7).

(7) La prueba más concluyente reside en el procedimiento a que los recientes Decretos números 1872 a 1874/1976, ambos inclusive, de 18 de junio, y 2031/1976, de 30 de julio, sobre formación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación de Aragón, Andalucía, Asturias y Galicia, respectivamente, sujetan la elaboración de dichos planes. Dicho procedimiento, que en todos los casos es idéntico, puede ser reducido al siguiente esquema:

- a) División de la confección del plan en las siguientes etapas:
 - obtención y elaboración de los datos de base;
 - definición de objetivos y propuestas de alternativas;

En este sentido debe ser interpretada la atribución por los artículos 29, 30, 31 y 34 de la vigente Ley del Suelo a los entes, organismos y órganos administrativos que citan de la redacción o formulación de los planes. La estructura interna del artículo 31, único de los citados y del texto legal que se refiere a la intervención en el planeamiento de los técnicos facultativos, así lo confirma. En efecto:

a) Mientras el número uno del precepto dispone que los planes municipales «serán formulados por los Ayuntamientos» y que éstos «podrán... encomendar su formulación a la Comisión Provincial de Urbanismo o a la Diputación» —disposición que, como ha quedado dicho, hace referencia claramente a la titularidad de la función de elaboración de los oportunos proyectos—, el número dos se limita a añadir que, «en todo caso, la redacción podrá encargarse a los técnicos de la Corporación o Comisión o a los que se designaren, libremente o por concurso, entre facultativos competentes con título oficial español», es decir, se circunscribe a complementar la norma preceden-

-
- elaboración y desarrollo de alternativas;
 - elección del plan o planes;
 - tramitación administrativa;
 - aprobación del plan.

b) La atribución de los trabajos correspondientes a la obtención y elaboración de los datos de base; la determinación de los condicionantes, criterios de actuación y objetivos sectoriales a tener en cuenta; y el desarrollo de las alternativas escogidas a unos grupos de trabajo compuestos por representantes de los diversos Ministerios y de las Corporaciones locales interesadas, así como de la desaparecida Organización Sindical, cuya actuación se somete a la dirección de un funcionario designado por el Ministerio de la Vivienda (hoy Obras Públicas y Urbanismo) y responsable de la efectiva realización de todos los trabajos.

c) La asignación de las funciones de establecimiento de las bases para la propuesta de alternativas que han de ser desarrolladas por los grupos de trabajo y de aprobación de dicha propuesta una vez elaboradas las alternativas a una Comisión Regional creada *ad hoc*, compuesta por los presidentes de las Diputaciones provinciales y los gobernadores civiles de las provincias comprendidas en el ámbito del plan y un número variable de representantes de la Administración del Estado y presidida por el director general de Urbanismo.

d) La reserva de la elección de la alternativa o alternativas a desarrollar con carácter definitivo por los grupos de trabajo al ministro de la Vivienda (hoy Obras Públicas y Urbanismo), previo informe de la Comisión Central de Urbanismo.

e) Y, por último, la atribución a la Comisión Regional de la competencia para decidir cuál de entre los proyectos de plan elaborados siguiendo las alternativas elegidas ha de ser sometido al procedimiento legal para su aprobación.

Es de interés resaltar que la precedente regulación del proceso de formación de los proyectos de planes directores territoriales de coordinación parece claramente inspirada en el ordenamiento francés, al menos en sus líneas generales. Los artículos R. 122-7 a R. 122-13 de la parte reglamentaria del *Code de l'urbanisme*, aprobado por Decretos números 73/1022 y 73/1023, de 8 de noviembre de 1973, establecen, en efecto, un procedimiento de elaboración de los «schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme», que responde a los mismos principios básicos.

te explicitando la posibilidad en cualquier caso existente de utilización por la Administración de su aparato burocrático o, en su caso, de medios personales externos a la misma.

b) Del juego combinado de los dos números que integran el artículo resulta con toda evidencia que el autor del proyecto de plan no es el o los técnicos empleados en su elaboración, sino la propia Administración. El papel de aquéllos se reduce a una función de apoyo en el proceso de formulación del proyecto y de materialización y articulación de la opción finalmente escogida, contrayendo sólo responsabilidad frente a la Administración actuante en orden a la competencia del asesoramiento prestado y a la corrección y viabilidad técnicas de los trabajos de redacción del proyecto.

En definitiva, puede decirse que el proyecto de planeamiento, por su propia naturaleza, no es susceptible de apropiación en razón a competencias profesionales exclusivas o concurrentes, pues su formulación corresponde a la Administración urbanística actuante. El objeto en este caso de las competencias profesionales no es, pues, tanto el proyecto de plan como el derecho mismo de las correspondientes profesiones a ser llamadas a intervenir —exclusiva o concurrentemente— en los trabajos de formulación por la Administración de dicho proyecto, a diferencia de lo que acontece con los proyectos de urbanización, de edificación, de instalaciones, etc..., los cuales sí son ellos mismos objeto de competencias profesionales, como veremos en seguida al hablar de los de urbanización.

Pero la ya expresada condición normativa de los planes urbanísticos tiene otras consecuencias en orden a las competencias profesionales de los técnicos. Los planes son, en efecto, normas, aunque normas de un tipo singular de difícil encaje en el esquema de fuentes del Estado de Derecho, pues su finalidad consiste en la integración sucesiva de la ordenación urbanística hasta la determinación de un estatuto específico y detallado para cada concreto territorio; estatuto cuya precisión llega al extremo de prefigurar en sí mismo todo el ulterior proceso de su ejecución, desproveyendo así a este último prácticamente de contenido. De ahí que los planes urbanísticos hayan llegado a ser calificados por algún autor, como el alemán Wienfried Brohm (8), como *Vollzugsnorm* o «norma de ejecución».

(8) Vid. Wienfried BROHM, *Rechtsschutz im Bauplanungsrecht*, W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1959.

Pues bien, estas características del planeamiento como norma y las propias de su mismo objeto —el proceso de urbanización y, en general, de utilización del suelo— determinan la esencial complejidad de su contenido. Basta una simple lectura de la regulación del contenido sustantivo y documental de los diversos planes contenida en los artículos 8.º, 12, 13, 14, 16 y 17 de la Ley del Suelo para comprobar la certeza del anterior aserto. Y esta misma complejidad del planeamiento —causa última de la necesidad de la mediación en su formulación de los técnicos— obliga, en efecto, a partir en principio del carácter pluridisciplinar de la intervención de tales técnicos (9).

Sin embargo, el sistema legal de planeamiento urbanístico no está integrado por un conjunto homogéneo de instrumentos de ordenación. Antes bien, se articula con base en planes de ámbito territorial, contenido, función y eficacia distintos. Diversidad y complejidad interna del sistema de planeamiento, que determina necesariamente la modulación del principio general del carácter pluridisciplinar de la ordenación urbanística en razón a las características propias de cada uno de los planes. De la función específica de éstos dentro de aquel sistema y, por tanto, de su contenido sustantivo en determinaciones depende en último término el mayor o menor número de técnicas imprescindibles o, cuando menos, convenientes para su elaboración, así como la importancia relativa de las unas respecto de las otras (conurrencia simple o con prevalencia de una o varias sobre el resto).

2. *Los proyectos de urbanización y las competencias profesionales*

Conforme ya quedó avanzado, el proyecto de urbanización tiene, en la Ley del Suelo, una naturaleza jurídica y, por lo tanto, unos efectos radicalmente distintos de los del plan urbanístico. El proyecto de urbanización es un simple instrumento técnico para la ejecución ma-

(9) En nuestro Derecho, la resolución de la Dirección General de Urbanismo de fecha 3 de mayo de 1961, con ocasión de la evacuación de una consulta sobre competencias profesionales para la redacción de proyectos de planes generales de ordenación urbana, ha establecido que éstos «... más que obra de una sola persona, debe serlo de un conjunto de titulares en las diferentes ramas del saber humano relacionadas con el urbanismo».

En Francia, ya una Circular de 8 de abril de 1960, dictada por el entonces denominado Ministerio de la Construcción, indicó que los planes de urbanismo son la obra de un equipo y, más precisamente, que la elaboración metódica de dichos planes implica el llamamiento a numerosas disciplinas, que una sola persona no puede poseer, sin perjuicio de la necesaria existencia de un coordinador que presida todo el complejo proceso de formulación del planeamiento y aporte al mismo la visión global o de conjunto.

terial del plan, en estricto sentido un proyecto de obras. Así lo dice por demás expresamente el artículo 15.1 de la Ley: «Los proyectos de urbanización son proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica los planes generales municipales en suelo urbano, los planes parciales y, en su caso, las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento».

La consecuencia de esta naturaleza —expresada en el inciso final del número 1 y en el número 2 del citado precepto— es doble: la prohibición de contener determinaciones sobre ordenación o régimen del suelo y la edificación y la interdicción de cualquier modificación de las previsiones del planeamiento.

Por tanto, el proyecto de urbanización es un documento propia y estrictamente técnico. La actividad de urbanización que constituye su objeto se encuentra ya previa y exhaustivamente ordenada. El espacio que resta al proyecto de urbanización —que justifica su necesidad— es precisamente el de la definición y precisión técnicas de las determinaciones del planeamiento para su inmediata operatividad práctica.

El protagonismo, pues, en este caso del técnico o facultativo titulado es evidente. Ahora se trata, en efecto, únicamente de la aplicación rigurosa de la ordenación urbanística mediante su simple transformación en especificaciones técnicas, lo que exige el dominio de éstas y excluye cualquier intervención de otra índole o naturaleza. Razón por la cual el proyecto de urbanización en sí mismo y en cuanto tal es susceptible de ser objeto de competencias profesionales. Significa ello que su elaboración puede ser atribuida, en régimen de competencia exclusiva o concurrente, a una o varias profesiones.

La Ley del Suelo confirma esta conclusión. El artículo 15.1 —al regular el proyecto de urbanización— alude expresamente al técnico redactor de éste como «autor del proyecto», explicitando así el reconocimiento legal en dicho técnico de la función de redacción. Pero, además, y esto es mucho más significativo, el texto legal asigna al técnico o técnicos autor del proyecto y director de las obras correspondientes una responsabilidad propia e independiente en la observancia de la ordenación urbanística. En este sentido, el artículo 225 prescribe que la vulneración de las prescripciones contenidas en la Ley o en los planes, programas, normas y ordenanzas tendrán la consideración de infracciones urbanísticas y llevarán consigo la imposición de sanciones a los responsables. Ciertamente los artículos siguientes, y en especial

el 228, sólo concreta estos últimos, es decir, las personas a las que puede imputarse responsabilidad por la comisión de infracciones urbanísticas con relación a las obras puntuales sujetas a licencia, pero de tal prescripción no puede inferirse una limitación del campo de aplicación del antes citado artículo 225 a estas obras sujetas a licencia y la exclusión de la potestad sancionadora, por tanto, de las vulneraciones de la ordenación urbanística a través de la ejecución de proyectos de urbanización (sujetos a aprobación por el procedimiento regulado para los planes y no a licencia), sino más bien lo contrario, es decir, que en este último supuesto la responsabilidad puede recaer, cuando menos, en las mismas personas previstas por el artículo 228, sin perjuicio de cualesquiera otras a las que también fuera imputable dicha responsabilidad. En todo caso, el artículo 228 en cuestión debe reputarse de directa aplicación a obras de urbanización que se realicen no al amparo de un formal proyecto de urbanización, sino de un proyecto de edificación (al amparo de lo prevenido en el artículo 83.1 de la Ley) o de un proyecto de obra pública, pues en ambos casos aquellas obras están sujetas a previa licencia a tenor de lo dispuesto en los artículos 178 y 180 del texto legal.

En su consecuencia, por una u otra de las vías que se han apuntado, al técnico proyectista de obras de urbanización, informante del proyecto o director del mismo (tales son las personas, junto con el promotor y el empresario de las obras y los miembros de la Corporación que hayan votado favorablemente el proyecto en ausencia o en discrepancia con el informe técnico o con la advertencia de ilegalidad, a las que se refiere, directa o indirectamente, el artículo 228) puede llegar a imputarse responsabilidad por la comisión de una infracción urbanística.

La eventual responsabilidad del facultativo director de las obras y del que hubiere informado el proyecto en que se contuvieran ya las infracciones es clara, pues el artículo 228.1 y 2 los menciona expresamente. El hecho de que no ocurra otro tanto con el autor del proyecto no significa que éste quede exento de responsabilidad, pues el número 3 del mismo artículo alude indirectamente al mismo en la medida en que impone al Colegio profesional al que pertenezca —en cuanto tenga atribuido el visado de los proyectos que hagan sus colegiados— la obligación de denegar dicho visado, cuando el proyecto en cuestión incurra en las contradicciones con la ordenación urbanística que tipifica por remisión al artículo 226.2. El significado de este precepto —in-

troducido en el texto legal a resultas de una enmienda *in voce* formulada por el entonces Procurador en Cortes en representación de los Colegios Oficiales de Arquitectos y en el curso del debate parlamentario de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Suelo—no es otro que el de colegiar o corporativizar la responsabilidad individual de los profesionales redactores de los proyectos (10).

(10) En el artículo 215.2 del proyecto de Ley de Reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, remitido por el Gobierno a las Cortes y publicado en el «Boletín Oficial» de éstas número 1.242, del día 5 de diciembre de 1972, se incluía expresamente en la enumeración de las personas responsables en el caso de la realización de obras amparadas en una licencia, cuyo contenido fuera manifiestamente constitutivo de una infracción urbanística grave, al «técnico autor del proyecto, cuando con su conformidad se hubiese solicitado la licencia».

La referencia a dicho técnico fue suprimida en el texto finalmente aprobado por la Comisión de Vivienda de las Cortes. En el contexto del correspondiente debate parlamentario, se inscribe la enmienda *in voce* de que se habla en el texto, formulada por el procurador señor Henríquez Hernández. En la intervención en la que planteó dicha enmienda, dijo textualmente este procurador:

«Ahora voy a entrar en lo que es mi punto de vista sobre este artículo, y me viene muy bien haber oído al señor De la Vallina, porque el supuesto que ha planteado de alguna manera coadyuva a los razonamientos que pensaba exponer. Efectivamente, se contempla un supuesto —y el señor De la Vallina lo ha explicado muy bien— en que se ha suprimido ya a otros posibles culpables y se ha dejado, aparte de a los miembros de la Administración solamente, al arquitecto o al técnico autor del proyecto, y estoy también de acuerdo en que se puede dar esta situación extraña que él señalaba. En las enmiendas escritas que había presentado, lo que me preocupaba a mí era otra cosa distinta, y es que muchas veces los facultativos que hacen proyectos no están lo bastante bien informados de cuáles son las normas a las que se deben ceñir, y podría ocurrir que no por malicia, sino por simple desconocimiento no culpable, se les vaya a sancionar. Por ello pedía que se exigiera una especie de trámite de información a través de los colegios profesionales para que no pudiera producirse esa situación.

La ponencia, al contestar por escrito a mi enmienda, dice que en realidad esta obligación de dar información ya está contenida en la legislación general y no hace falta expresarla aquí.

Después de meditar mucho esto y de darle muchas vueltas he llegado a otra solución que creo podría resolver el problema de esta falta de información y podría también clarificar lo que exponía nuestro compañero el señor De la Vallina, y es la siguiente: añadir como número 3 (y el actual número 3 pasaría a 4) un párrafo que dijese: «Los colegios profesionales que tuvieran encomendado el visado de las infracciones previstas en el artículo 214.2.» Con esto creo que iríamos dispuesto en el artículo 165, denegarán dicho visado a los que contuvieran alguna de las infracciones previstas en el artículo 214.2». Con esto creo que iríamos decididamente de frente a que desde el ámbito profesional se pudiera coadyuvar con la Administración. No hablo del caso de una infracción normal o leve, sino del caso de una infracción grave, que son las que contemplamos. Y si de alguna manera hay que coadyuvar, lo veo mejor que sea planteándose seriamente y de un modo general lo que indirectamente pretende el texto, y es que los técnicos no hagan proyectos con infracciones urbanísticas graves. Porque cuando se dice que se les va a sancionar es obvio que lo que se pretende es que no se hagan tales proyectos, no que se hagan para sancionarles luego. Con ello, se evita el que se fuerce a la Administración a debatir un proyecto cuando éste es objeto de una infracción grave.

Me parece, en resumen, que la manera más clara de que esta exigencia (que pide el texto al ámbito profesional) se plantee es a través de una entidad corpo-

El artículo, en efecto, utiliza una institución previamente existente en el ordenamiento jurídico-corporativo de los Colegios profesionales y regulada en el mismo como técnica de control sobre la actividad profesional de los colegiados —el visado—, para colocarla al servicio de la disciplina urbanística. La instrumentación en este punto de esta última sobre la base de un régimen de autocontrol de la propia profesión corporativamente institucionalizada sobre sus miembros implica por sí misma, en definitiva, un deber propio del técnico o facultativo, habilitado para la redacción del proyecto, de cumplir, en cuanto tal y en su trabajo profesional, la ordenación urbanística.

III. EL PROBLEMA DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES PARA LA REALIZACIÓN DE PROYECTOS DE URBANISMO EN LA LEY DEL SUELO Y NORMAS CONCORDANTES

De entre los preceptos de la vigente Ley del Suelo sólo dos, ya más atrás citados, se refieren de alguna manera a la intervención de los técnicos en los proyectos de urbanismo.

El artículo 31.2 prevé la facultad de las Corporaciones Locales o de la Comisión Provincial de Urbanismo para encargar la redacción de los proyectos de planes municipales a los «técnicos de la Corporación o Comisión, o a los que se designaren, libremente o por concurso, entre facultativos competentes con título oficial español».

Y el artículo 15.1, con ocasión de regular el nivel de detalle y precisión del contenido de los proyectos de urbanización, establece que aquél ha de ser tal que las obras «puedan ser ejecutadas por técnico distinto del autor del proyecto».

Las alusiones a los técnicos contenidas en el artículo 228, también antes examinado, además de no añadir nada a las determinaciones de los anteriores, carecen de valor específico en el aspecto ahora analizado, toda vez que se refieren a proyectos de obras puntuales o de edificación y en ningún caso a los de urbanismo aquí examinados.

Los preceptos de la Ley del Suelo no resuelven, pues, el problema de la competencia para la redacción de los proyectos de urbanismo, al no especificar concretamente cuál o cuáles sean los profesionales

rativa, que puede y tiene medios para recabar información, que de hecho estará informada, que puede centrar, además, perfectamente las relaciones con la Administración, y que, una vez informada y preparada, puede establecer unos servicios con los que coopere con la Administración en este cometido» (Cortes Españolas, *Diario de Sesiones de las Comisiones*, Comisión de Vivienda, X Legislatura, núm. 468, p. 39).

habilitados legalmente para ello, limitándose simplemente a hacer referencia a los mismos con los términos de «técnico», «técnico de la Corporación o Comisión», «facultativo con título oficial español» o «autor del proyecto».

La mayor concreción a que pudieran conducir las expresiones «técnico» o «autor del proyecto», en cuanto parecen remitir a profesiones técnicas tales como las de arquitecto o ingeniero, a las que en la práctica viene reconociéndose, en efecto, capacidad para intervenir y redactar proyectos de urbanismo, queda desvirtuada por el empleo paralelo de la más vaga de «facultativos con título oficial español».

Como quiera que, sin embargo, el antes citado artículo 31.2 alude indistintamente a estos últimos o a los «técnicos de la Corporación o Comisión», resulta obligado acudir a las normas reguladoras de las funciones de tales técnicos, en la medida en que éstas pudieran arrojar alguna luz sobre el tema.

En cuanto se refiere a las Corporaciones locales, el Reglamento de Funcionarios de Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, contiene—en su título III—un capítulo entero (el segundo, titulado precisamente «De los técnicos») dedicado a la regulación de estos últimos.

El artículo 240.4 del citado Reglamento especifica con detalle cuáles son las profesiones que pueden tener la categoría de cargos técnicos, estableciendo:

En todo caso, tendrán la categoría de cargos técnicos los de arquitecto, farmacéutico, ingeniero, letrado asesor, médico, veterinario y, en general, los que exijan título expedido por Facultad Universitaria o por Escuela Profesional Superior; y serán cargos técnicos auxiliares los de aparejador, maestro, perito, practicante y, en general, los que requieran titulado profesional no superior. También podrán ser asimilados a cargos técnicos auxiliares, por la Dirección General de Administración Local, previo informe motivado de la Corporación respectiva, aquellos que requieran, para su desempeño, conocimiento de análoga índole técnica a los enumerados.

Evidentemente, del artículo transcrito no es posible extraer consecuencia alguna, no sólo por su generalidad, sino porque no tiene por finalidad la de adscribir cada una de las categorías técnicas enumeradas a función o funciones específicas, de cuya adscripción pu-

diera extraerse alguna conclusión en orden a las competencias propias de los distintos profesionales, cargos técnicos que especifica.

De otro lado y por último, el artículo 247.1 sanciona el principio de que «cada rama de servicios técnicos tendrá a su cargo las funciones que a su especialidad correspondan» y el siguiente artículo 248, tras determinar como especialidades técnicas primordiales en las Corporaciones locales las de Arquitectura, Ingeniería y Urbanismo, asigna a los respectivos funcionarios de tales especialidades, entre otras, las siguientes funciones:

1.º Llevar a cabo, por sí, o en cooperación con los Organismos del Estado, y en especial con la Jefatura Nacional de Urbanismo (hoy Dirección General de Urbanismo), la preparación y ejecución de los planos de ordenación urbana de los pueblos, comarcas, ciudades y provincias.

.....

4.º Proyectar, dirigir y conservar las urbanizaciones y obras municipales y provinciales, especialmente las que tiendan a dotar, ampliar o perfeccionar los servicios públicos de saneamiento, abastecimiento de aguas y energía eléctrica, alumbrado, gas, comunicaciones y abastecimientos, recogida de basuras, servicios contra incendios, conservación, ordenación o explotación de riquezas naturales, minas, agricultura, montes, arbolado, parques y jardines y otros análogos, o inspeccionar tales servicios cuando sean atendidos por empresas o entidades particulares o cooperar en la forma que determinen las Leyes generales, cuando estén a cargo del Estado.

Sin embargo, tampoco estos preceptos reportan avance sustancial alguno, ya que de lo que se trata es de averiguar el contenido propio de cada especialidad o profesión técnica y aunque de entre las primordiales que quedan fijadas por el texto reglamentario, las dos primeras —Arquitectura e Ingeniería— pudieran considerarse, al menos, básicamente definidas (en cuanto remiten, respectivamente, a ámbitos o materias conocidos, que se corresponden en lo fundamental con estudios y titulaciones asimismo precisos), no sucede otro tanto con la tercera —el Urbanismo— que es precisamente la que se trata ahora de clasificar y cuyos cometidos se corresponden desde luego con aquellas de las funciones que enumera el Reglamento y que han quedado transcritas.

Mayor interés reviste la normativa reguladora de los cuerpos de la Escala Facultativa del Ministerio de la Vivienda, que —como es sabido— son los que prestan el apoyo burocrático a las Comisiones Provinciales de Urbanismo.

El artículo 3.º del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Arquitectos del citado Ministerio, aprobado por Decreto 1557/1972, de 2 de junio, dispone textualmente que:

La misión de los funcionarios del Cuerpo de Arquitectos será la de desempeñar aquellos cometidos que especialmente les asignen las Leyes y Reglamentos, así como los que por su carácter requieran los conocimientos inherentes a su título profesional en materia de actividades técnicas superiores relacionadas con la Arquitectura, la Economía y la Técnica de la construcción, la Edificación, la Vivienda y el Urbanismo, dentro de la esfera de competencias del propio Departamento.

Al Cuerpo de Arquitectos corresponde, por tanto y en relación con los asuntos de índole urbanística propios de la competencia del Departamento, el desarrollo de los cometidos y actividades técnicas propias de su título profesional. La asignación de esta función a los arquitectos implica el reconocimiento por la Administración de que entre los conocimientos inherentes al título profesional de dichos funcionarios se cuentan los propios de la técnica urbanística y, en su consecuencia, de que aquel título comporta una específica competencia en esta materia. Sin embargo, el alcance del precepto no puede entenderse tal que signifique la atribución en exclusiva de las funciones técnicas para el ejercicio de las competencias urbanísticas al citado Cuerpo de Arquitectos.

Estos criterios, interpretativos se ven confirmados por las disposiciones de la Orden del propio Ministerio de la Vivienda (hoy Obras Públicas y Urbanismo) de 30 de julio de 1973 sobre régimen de incompatibilidades de los funcionarios del Departamento pertenecientes a la Escala Facultativa (comprensiva de arquitectos, ingenieros y los técnicos de grado medio correspondientes).

El artículo 2.º de esta Orden regula las incompatibilidades que afectan a la Escala Facultativa de Arquitectos, distinguiendo entre actividades totalmente incompatibles y compatibles sin o con previa autorización.

Entre las actividades radicalmente incompatibles, el apartado 2.1 del precepto incluye «la redacción de planes de ordenación, proyectos de urbanización y proyectos de modificación del planeamiento vigente promovidos por particulares» y el siguiente apartado 2.2.2 prevé, entre las compatibles sujetas a previa autorización, «la redacción de planes de ordenación y de proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación promovidos por cualquier organismo de la Administración central, local o institucional distinto del Ministerio de la Vivienda o de los Organismos autónomos de él dependientes...».

En contraste con el detalle con el que se regulan las incompatibilidades de los arquitectos, el artículo 3.º, que tiene por objeto las que afectan a la Escala Facultativa de Ingenieros, se limita a disponer que «... las actividades que realicen estos funcionarios, dentro de sus respectivas competencias, se definirán como compatibles o incompatibles en razón de la similitud o analogía que tengan con las señaladas para el Cuerpo de Arquitectos.»

Ciertamente la Orden analizada no regula sustantivamente las funciones asignadas, en razón a su titulación específica, a los miembros de los Cuerpos técnicos superiores del Departamento, pero de su contenido dispositivo y desde la perspectiva que a la norma es propia (determinación de las actividades profesionales, es decir, de aquellas para cuyo desarrollo los citados técnicos tienen en principio capacidad legal, que son compatibles o incompatibles con la función pública) se derivan indirectamente con toda claridad los siguientes principios:

a) El reconocimiento de la competencia de los arquitectos del Cuerpo de la correspondiente Escala Facultativa para la redacción de proyectos de urbanismo y, por tanto, de que el título oficial de arquitecto (exigido para ingresar en el Cuerpo) habilita y otorga dicha competencia profesional.

b) La prevalencia de esta competencia profesional de los arquitectos sobre la de cualesquiera otros técnicos superiores y, en especial, de los ingenieros. Así parece desprenderse de la notable diferencia de criterio con que la Orden opera la regulación de las incompatibilidades de los primeros para con respecto a las de los segundos.

c) La no exclusión, sin embargo, de la habilitación y capacidad de los ingenieros para intervenir en materia urbanística, en la medida en que aquéllas resulten de las «respectivas competencias» propias de la titulación de estos técnicos.

IV. LA LEGISLACIÓN REGULADORA DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LOS DIFERENTES TÍTULOS OFICIALES DE PROFESIONES TÉCNICAS

Ante el silencio que guarda la legislación urbanística con relación al problema estudiado—silencio que, en absoluto, puede entenderse satisfactoriamente colmado por la ordenación de la función pública en los Cuerpos facultativos o técnicos, adscritos al Departamento ministerial competente en materia urbanística—se hace preciso recurrir al examen de la normativa reguladora de las competencias propias de las profesiones tituladas que más directamente pudieran estar relacionadas con el urbanismo. Tal examen puede y debe reducirse a las profesiones técnicas superiores y, concretamente a las de arquitecto e ingeniero (y, dentro de esta última a la de ingeniero de Caminos, Canales y Puertos), pues si bien, y según antes se ha dicho, el urbanismo es esencialmente pluridisciplinar, no por ello es menos evidente el carácter determinante en la elaboración de los proyectos de urbanismo de las técnicas propias de las aludidas profesiones, en razón tanto a la condición de planificación física de la ordenación urbanística, como a su vocación ejecutiva de realización de obras de construcción civil en general y de edificación (vocación en la que se inserta y encuentra su sentido el proyecto de urbanización); obras que, sin perjuicio de ulterior precisión, pueden identificarse con las que constituyen el núcleo de actividades profesionales típicas e indiscutibles de las profesiones en cuestión. Así lo confirma en todo caso no sólo una práctica urbanística constante en nuestro país, sino incluso disposiciones normativas de Derecho comparado (11).

1. Las competencias de los arquitectos

Las atribuciones profesionales del arquitecto se encuentran establecidas por un conjunto de normas de rango simplemente reglamentario,

(11) Así, en el Derecho italiano, el artículo 3 de la Ley urbanística de 17 de agosto de 1942 (reformada por otra, conocida por *legge ponte*, de 8 de agosto de 1967) instituye en las Inspecciones departamentales del *Genio Civile* y en las oficinas desconcentradas del Ministerio de Obras Públicas las llamadas *Sezioni urbanistiche*, dirigidas precisamente por funcionarios del escalafón de arquitectos e ingenieros urbanistas del citado *Genio Civile*.

La Circular número 2495, de 7 de julio de 1954, del referido Ministerio de Obras Públicas, que establece normas para la formulación de los planes de nivel municipal, dispone, en el número 2 de su apartado II, que los documentos integrantes de los planes deberán estar debidamente firmados por un ingeniero o un arquitecto.

promulgadas en su mayoría en el siglo xix y, por lo tanto, de notoria antigüedad (12). El ámbito de actuación profesional resultante del cuadro de competencias asignadas por esta normativa puede entenderse válidamente delimitado por referencia a la construcción en general (obras civiles) y la edificación en particular —cuya proyección y dirección quedan prefiguradas en todo caso como competencias exclusivas—, por lo que no comprende, al menos con apoyo en disposición expresa, trabajos tales como los proyectos de urbanismo.

A pesar de esta ausencia de toda atribución expresa y positiva a los arquitectos en la normativa sustantivamente reguladora de sus competencias de específicas habilitaciones para la redacción de los expresados proyectos de urbanismo, la vinculación de esta profesión al urbanismo es, histórica y actualmente, muy estrecha. Tal vinculación es constatable ya en el siglo xix y su origen quizá haya de encontrarse en la doble y concurrente circunstancia de haberse circunscrito lo urbanístico prácticamente hasta la Ley del Suelo de 1956 a lo urbano, constituyendo una función típicamente local, y de haberse designado inicialmente la profesión de arquitecto como un cuerpo al servicio de los entes locales. La intervención en los proyectos urbanísticos resultaba tanto de la atribución a la Real Academia de Bellas Artes (ini-

(12) Las competencias de los arquitectos se encuentran determinadas, en lo fundamental, por las siguientes normas:

Real Orden de 18 de febrero de 1844 sobre delimitación de atribuciones con los ingenieros de Caminos; Real Orden de 25 de noviembre de 1846, sobre intervención de los arquitectos en obras privadas y públicas; Real Orden de 18 de mayo de 1860, sobre titularidad por los arquitectos de las competencias propias de los directores de caminos vecinales; Real Decreto de 22 de julio de 1864, sobre atribuciones de arquitectos y aparejadores; Real Orden de 14 de diciembre de 1895, sobre competencia en materia de obras para abastecimiento de aguas a poblaciones; Real Orden de 15 de abril de 1896, sobre competencias en trabajos de fontanería y topográficos; Real Orden de 7 de mayo de 1903, sobre capacidad para autorizar proyectos de aprovechamientos de aguas para usos industriales; Decreto de 18 de julio de 1935, sobre atribuciones y honorarios de los aparejadores, y más recientemente, el Decreto 482/1971, de 11 de marzo, en relación con las Ordenes ministeriales de 9 de junio de 1971, sobre el Libro de Ordenes y Asistencias en las obras de edificación, y 28 de enero de 1972, reguladora del certificado final de obras.

El precepto en el que expresa y directamente se consagra la exclusividad de la competencia de los arquitectos en materia de edificación es el artículo 1.º del Decreto de 18 de julio de 1935 citado, que dispone: «Los aparejadores, por su calidad de peritos de materiales y de construcción, son los únicos que ejercerán la función de ayudantes técnicos en las obras de arquitectura, que únicamente podrán proyectar y dirigir los arquitectos, en todo el territorio de la nación».

cialmente de Nobles Artes) de San Fernando de un trámite de informe o audiencia en la aprobación de dichos proyectos (así, en el Reglamento de la Ley de Ensanche de Poblaciones de 1876) (13), como del reconocimiento directo en algún caso de su competencia profesional para la redacción de los mismos (el artículo 46 del Reglamento, de fecha 15 de diciembre de 1896, de la Ley sobre obras de saneamiento o mejora interior de las poblaciones de 18 de marzo de 1895 prescribía que los proyectos correspondientes debían estar firmados por arquitecto matriculado).

Esta íntima relación del arquitecto con el urbanismo, es decir, su intervención en los proyectos urbanísticos permanece en la actualidad. De hecho y en la práctica, los arquitectos han venido redactando proyectos de urbanismo y continúan haciéndolo. Situación ésta, que ha tenido y tiene su reflejo en las disposiciones reguladoras de las Tarifas de Honorarios de los Arquitectos por los trabajos de su profesión, pues si bien carecen evidentemente de toda virtualidad en orden a la atribución o fundamentación de competencias profesionales pueden entenderse como cobertura legal indirecta de la expresada situación.

Pues bien, el ya derogado Real Decreto de 1 de diciembre de 1922 —regulador de las tarifas inmediatamente precedentes a las actualmente vigentes— aludía, en su capítulo primero relativo a las «obras de nueva planta», entre otros a los siguientes conceptos o trabajos tarifables:

«Ensanche y reforma de poblaciones con presupuesto superior a veinte millones de pesetas; «Ensanche y reforma de poblaciones, con presupuestos comprendidos entre diez y veinte millones de pesetas»; «Ensanche y reforma de poblaciones, con presupuesto inferior a diez millones de pesetas»; «Alcantarillado y demás obras de saneamiento de poblaciones»; y «Decoración de la vía pública».

El alcance de estos conceptos en la época en que fueron promulgadas las Tarifas analizadas sólo puede comprenderse en toda su dimensión si se tiene en cuenta que todo el urbanismo se reducía en lo fundamental, en el siglo XIX y prácticamente hasta la Ley del Suelo de 1956, a las tres operaciones de ensanche, reforma interior y saneamiento de las poblaciones.

(13) Vid. un resumen del papel desempeñado a lo largo del siglo XIX por la Real Academia citada en materia de edificación y urbanismo en *Un lejano antecedente histórico*, núm. 2 del «Boletín del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos», dedicado monográficamente al tema *El visado y la legalidad urbanística*, Madrid, diciembre 1975, p. 6.

Y las actuales Tarifas de Honorarios de los Arquitectos, aprobadas recientemente por Real Decreto 2512/1977, de 17 de junio, siguen idéntico criterio de incluir conceptos tarifables relativos a trabajos profesionales que agotan la totalidad de posibles proyectos de urbanismo. Contiene, en efecto, una tarifa —la 2.ª— intitulada específicamente «Trabajos de urbanismo». En el apartado 2.0.1 se dispone concretamente que:

«Constituyen el objeto de la presente Tarifa los siguientes trabajos:

1. Planes Generales Municipales de Ordenación.
2. Planes Parciales.
3. Estudios de detalle. Ordenación de volúmenes.
4. Proyectos de Urbanización y de obras civiles.
5. Programas de actuación urbanística.
6. Planes especiales.
7. Normas subsidiarias de Planeamiento.
8. Normas complementarias de Planeamiento.
9. Proyectos de delimitación de suelo urbano.
10. Proyectos de Parcelación.
11. Proyectos de Reparcelación.
12. Proyectos de Expropiación.
13. Otros trabajos de Urbanismo y Planeamiento.
14. Asesoramiento urbanístico.

El Plan Nacional de Ordenación y los Planes Directores Territoriales de Coordinación deberán ser objeto de convenios específicos para cada caso en la parte del trabajo que sea realizada por arquitectos.

Todos los trabajos que constituyen el objeto de esta Tarifa, contendrán, como mínimo, las determinaciones y documentos señalados por la legislación vigente.»

2. *Las competencias de los ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*

Las atribuciones profesionales de estos ingenieros se encuentran básicamente establecidas en nuestro Derecho—dadas las específicas características de esta profesión, identificada en su origen y hasta tiempos muy recientes con la función pública al servicio de un Departamento de tanta tradición como el de Obras Públicas—en el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, aprobado por Decreto de 23 de noviembre de 1956. Su artículo 1.º

contiene, en efecto, una relación detallada de los cometidos encomendados a estos técnicos superiores; relación que puede ser resumida diciendo que les corresponde la proyección y dirección o supervisión de la ejecución de las obras civiles públicas en general y, en especial, las relacionadas con la infraestructura de los transportes terrestres, marítimos y fluviales y los aprovechamientos hidráulicos, es decir, las obras y servicios propios de la esfera de competencias del Ministerio de Obras Públicas (hoy de Obras Públicas y Urbanismo) (14).

La intervención de estos ingenieros en la proyección y dirección de las obras públicas mencionadas conlleva—y esto es de decisiva trascendencia en el tema que ahora nos ocupa—su habilitación para los trabajos técnicos de elaboración de los planes sectoriales relativos a las citadas obras. En este sentido y en un sector de tanta incidencia en la ordenación territorial como el de carreteras, el artículo 7.º de

(14) El artículo citado dispone textualmente:

«Corresponde a los ingenieros del Cuerpo de Caminos, Canales y Puertos, bajo la dependencia del Ministerio de Obras Públicas y de las competentes autoridades respectivas del orden administrativo, el estudio, dirección, inspección, vigilancia y construcción de las obras, en su caso, así como de las concesiones administrativas:

1.º De los caminos públicos ordinarios que se costeen con fondos generales y provinciales.

2.º De los ferrocarriles, también públicos, cualesquiera que sean los medios de locomoción.

3.º De los puertos y muelles mercantes y de los faros, boyas y demás construcciones de interés general marítimo.

4.º De los canales de navegación y riego, de las obras necesarias para la navegación y flotación de los ríos, de las que exija el mejor régimen y aprovechamiento de todas las aguas públicas cuya administración se halla a cargo del Estado y de las de desagüe y saneamiento de lagunas y terrenos pantanosos.

5.º De cuanto se relaciona con las instalaciones y servicios eléctricos de general uso y aprovechamiento en toda aquella parte que corresponde y pueda corresponder al Ministerio de Obras Públicas.

6.º De cuanto en relación con las líneas de transporte realizados por trolebuses se señala como competencia del Ministerio de Obras Públicas en la Ley de 5 de octubre de 1940.

7.º De todas las demás obras y servicios públicos de carácter análogo al de las citadas en los apartados anteriores que aprueben o autoricen el Gobierno y los jefes de Corporaciones administrativas a quienes compete hacerlo para satisfacer objetos de necesidad o de conveniencia común. Corresponderá igualmente al mismo Cuerpo todo lo concerniente al régimen general, inspección, policía, explotación, en su caso, y conservación de las expresadas obras y servicios, sin menoscabo de las atribuciones que para el debido cumplimiento de las Leyes y Reglamentos relativos a ellas competen a las autoridades superiores y locales respectivas.»

la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, atribuye expresamente a los ingenieros de que se viene hablando la redacción de «los planes, estudios y proyectos de carreteras, la dirección e inspección de las correspondientes obras, así como de su conservación y explotación», si bien matiza tal atribución—para el caso de que «las exigencias técnicas de los proyectos y obras los requieran»—exigiendo la colaboración de «otros profesionales con las atribuciones derivadas de sus títulos académicos y que reglamentariamente se determinen». El artículo 13.3 del Reglamento de la Ley aprobado por Decreto 1073/1977, de 8 de febrero, añade al anterior precepto legal, en lo que aquí interesa, la precisión de que—en cualquier caso y no obstante la precitada colaboración de otros profesionales—«la dirección del plan o estudio corresponderá al ingeniero de caminos, canales y puertos, y los restantes profesionales lo suscribirán conjuntamente con él en la parte en que cada uno haya intervenido, y con la responsabilidad derivada de su titulación.»

Es quizás en esta materia de la infraestructura viaria donde el alcance de la intervención de los ingenieros de caminos, canales y puertos en las planificaciones sectoriales de la actividad pública con incidencia física (obras y servicios públicos) se destaca con mayor evidencia, si se tiene en cuenta que la Ley y el Reglamento citados prevén un sistema de planificación de las carreteras integrado por un plan nacional, planes provinciales, planes municipales y planes viarios de redes arteriales y que éstos últimos, al menos, despliegan una especial eficacia frente al planeamiento urbanístico, pues el artículo 51.1, c) de la Ley les otorga el efecto de determinar «la adaptación de los Planes de Ordenación Urbana de los Municipios o áreas urbanísticas afectadas cuando sea incompatible su ejecución con la del Plan Viario»; efecto éste, que el artículo 130.1, c) del Reglamento precisa disponiendo textualmente que:

«El plan viario de una red arterial aprobado definitivamente, constituirá la infraestructura viaria principal de la ordenación territorial del ámbito que alcance la citada red, y, en consecuencia, determinará la adaptación obligatoria de los planes directores territoriales de ordenación (debe entenderse de coordinación), planes generales municipales, normas complementarias y subsidiarias del planeamiento, planes parciales, planes especiales, programas de actuación urbanística y estudios de detalle, cuando su ejecución sea incompatible con la del plan viario. Si esta adaptación no se hubiere realizado por el órgano respectivo en un plazo de seis meses, a contar

desde la fecha de la aprobación definitiva del plan viario, se entenderá, a todos los efectos, la prevalencia de las determinaciones de este plan sobre cualquier otro tipo de ordenación» (15).

Por último, el texto de las tarifas de honorarios de los ingenieros, aprobadas por Decreto de 19 de octubre de 1961, viene a confirmar en lo sustancial los límites de la esfera de actuación de estos técnicos que derivan de las consideraciones precedentes. Obvio resulta decir que esta confirmación debe entenderse en el contexto de la reducida eficacia que, tal como se puso ya de relieve para el caso de los arquitectos, cabe atribuir a unas tarifas en el campo de la determinación sustantiva de competencias profesionales. Matización tanto más válida ahora, cuanto que en el apartado 3 de las Bases Generales de las aludidas tarifas se dispone expresamente que «la figuración de concep-

(15) El precepto reglamentario transcrito, al extender el efecto de adaptación obligatoria derivado de la aprobación de los planes viarios de redes arteriales a todas las clases de planes urbanísticos (con la sola excepción del plan nacional, en todo caso inexcusable, dada su especial naturaleza y su aprobación por ley formal), excede notoriamente su habilitación legal específica, pues el artículo 51.1, c), de la Ley de Carreteras, que desarrolla, refiere el citado efecto únicamente a los planes de ordenación municipales. Por ello, la extensión del referido efecto más allá de estos últimos planes, ha de reputarse ilegal.

Pero aún hay otra causa, ésta de mayor entidad, de ilegalidad del comentado precepto reglamentario.

Con posterioridad a la Ley de Carreteras, la Ley 19/1975, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, dispuso en su artículo 45.2, párrafo 2.º, textualmente lo siguiente:

«Los planes sectoriales que estén en desacuerdo con un Plan Director Territorial de Coordinación deberán adaptarse a las directrices contenidas en este último en el plazo señalado en el número 4 del artículo 8.º bis.»

Artículo éste que pasó a ser el 57.2, párrafo 2.º, del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana actualmente vigente, a su aprobación por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.

Pues bien, la aprobación del Reglamento que desarrolla la Ley de Carreteras es muy posterior a todo este proceso legislativo de reforma del ordenamiento urbanístico, ya que tiene lugar por Decreto 1073/1977, de 8 de febrero. En su consecuencia, el artículo 130.1, c), de esta norma no sólo carece de cualquier apoyatura en el texto legal que desarrolla, sino que infringe manifestamente lo dispuesto en el citado artículo 57.2, párrafo 2.º, de la vigente Ley del Suelo, toda vez que entre los planes sectoriales a que este último alude han de estimarse comprendidos sin lugar a dudas los planes de carreteras.

Las precedentes consideraciones, aunque exceden del marco del presente trabajo, son claramente ilustrativas —en la medida en que el precepto reglamentario calificado de ilegal se ponga en relación con la regulación de las competencias profesionales en materia de carreteras que tanto la Ley como su Reglamento contienen, según ha quedado visto en el texto— de cómo en el tema de las citadas atribuciones profesionales inciden la defensa por cada Departamento de su esfera de competencias y los intereses de Cuerpo que tras ésta siempre se esconden.

tos en estas tarifas no supone, en modo alguno, declaración de competencia ni de exclusiva de ninguna clase a favor de cualquiera de las especialidades de la Ingeniería», además de ser de aplicación a todas las ramas de la Ingeniería indistintamente.

En las tarifas en cuestión se contienen en efecto, y aparte las referencias correspondientes a la planificación, proyección y dirección de las obras y servicios públicos a que antes se ha hecho referencia, los siguientes conceptos que pueden remitir a trabajos profesionales en materia de urbanización: «Parques y jardines», «Redes de alcantarillado con colectores y canales o túneles emisarios», «Depuración parcial de aguas potables y residuales», «Pavimentaciones» y «Vías urbanas nuevas, reforma y ampliaciones».

Como se ve, pues, la normativa reguladora de las competencias profesionales de los ingenieros de caminos, canales y puertos no reconoce explícitamente a estos técnicos—ni aún por la vía indirecta de la tarificación en honorarios de las actividades profesionales—capacidad para redactar y autorizar proyectos de urbanismo. Sin embargo, es sabido que de hecho tales titulados vienen formulando esta última clase de proyectos. La ausencia de toda previsión sobre este tipo de trabajos profesionales, incluso en las tarifas de honorarios, ha llevado a una integración de éstas por la propia organización colegial de los ingenieros (invocando en apoyo de tal iniciativa la facultad de determinación de las condiciones de aplicación de aquellas tarifas que les atribuye la base general 13 del Decreto sancionador de las mismas; fundamento de, cuando menos, dudosa legalidad), mediante una resolución del Consejo de Administración del citado Colegio de 29 de septiembre de 1967, por la que se indica la forma en que han de tarificarse, entre otras actividades, las relativas a «Planes Generales de Zonificación y Ordenación Urbana», «Planes parciales de Ordenación Urbana con sus vías de acceso» y «Proyectos de urbanización». Es evidente que este acuerdo corporativo carece de cualquier valor o eficacia más allá de los propios de la expresión de una pretensión estatal o gremial de consolidación de una situación fáctica y de autoatribución de facultades profesionales que implica.

V. LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SOBRE COMPETENCIAS PROFESIONALES

La falta de soluciones definitivas y claras a la cuestión que nos ocupa en la normativa específicamente reguladora de las atribuciones o competencias propias de las dos profesiones técnicas reputadas, en principio, más próximas al urbanismo, obliga a acudir al examen de la jurisprudencia recaída en la materia en busca de la posibilidad de inducir criterios válidos a partir de las soluciones dadas a los problemas concretos sometidos a la consideración de los Tribunales.

El repaso de la jurisprudencia revela inmediatamente—salvo error—que ninguna decisión judicial ha contemplado directamente el tema de la competencia profesional para la redacción de proyectos de urbanismo.

No obstante, existen algunas sentencias que resuelven sobre conflictos o cuestiones de competencia entre distintos técnicos titulados, de las cuales cabe extraer principios o criterios generales técnico-jurídicos de indudable valor a la hora de la interpretación de la normativa reguladora de las atribuciones profesionales precisamente en supuestos, como el presente, de indeterminación de dichas atribuciones.

Es la Sala Tercera del Tribunal Supremo la que ha establecido en este punto todo un cuerpo de doctrina, si bien integrado por criterios no siempre homogéneos.

La sentencia de 8 de marzo de 1929 (Alcubilla, ap. 1931, p. 1037), en relación con un conflicto de competencias entre arquitecto e ingeniero de caminos, canales y puertos con motivo de la proyección y dirección de edificación en zona marítimo-terrestre, dejó establecido que:

«... es privativo de los arquitectos todo lo referente a edificios públicos y privados, sin que esta regla sufra excepción porque la obra haya de emplazarse en zona marítimo-terrestre, cuando no tenga relación con la explotación o los servicios de un puerto, ni atienda a las necesidades marítimas de otra índole, y hasta se extiende la competencia de tal funcionario a la construcción de caminos, si éstos son el complemento de una edificación particular, y a satisfacer sus necesidades se destinan. Que a los ingenieros de caminos, canales y puertos compete proyectar y dirigir toda clase de obras que hayan de ejecutarse en una zona marítima, pero única y exclusivamente cuando tales obras vayan a servir las

necesidades de un puerto u otras de indole maritima, en relación directa con los servicios de este puerto o con la explotación del mar y sus productos...

Otra sentencia de la misma Sala de 26 de febrero de 1966 (*Rep. Az. 1016*) resuelve cuestión de competencia de un ingeniero de Montes para la redacción de un proyecto de obras de mejora de abastecimiento de aguas, sentando el criterio de que:

«... del propio artículo 4.º de la Ley reguladora de las Enseñanzas Técnicas, que también invoca el recurrente como disposición que ampara su tesis de poder redactar y firmar proyectos de aprovechamientos de aguas para abastecimientos de población, se deduce criterio contrario al que propugna, por cuanto que sólo autoriza el título expedido por cada Escuela de Ingenieros para el ejercicio de la técnica correspondiente objeto de su enseñanza (camino, montes, minas, industriales, etc.), tanto en la esfera privada como pública, según las atribuciones que establezcan las disposiciones legales en cada caso—en donde se estudian las disciplinas propias de la técnica respectiva—, como se dispone en el artículo 3.º de la Ley de Reordenación de Enseñanza Técnica de 1954, y únicamente se agrega en el artículo 4.º mencionado de la Ley de 1957, "sin que la especialidad cursada prejuzgue respecto de la capacidad legal para el ejercicio profesional en las restantes especialidades de la Escuela correspondiente", es decir, alude solamente a las diversas especialidades que cada Escuela implante...».

La sentencia de 16 de febrero de 1967 (*Rep. Az. 1363*), que contempla también un problema de conflicto de competencias profesionales, esta vez surgido con ocasión de la elaboración por un ingeniero industrial de un proyecto de estación de servicios junto a una carretera, mantiene que:

«... de estos preceptos (los del Reglamento de suministro y venta de carburantes de 30 de julio de 1958) no se deduce que el proyecto de firmes, drenajes, señalización y circulación de la estación de servicio proyectada está reservada por la Ley a los ingenieros industriales y mucho menos comparando sus disposiciones con los de la Ley de 13 de abril de 1877 y su Reglamento de 6 de julio del mismo año y con los de la Ley de Carreteras de 4 de mayo de 1877, los cuales atribuyen esta materia a la

competencia de los ingenieros de caminos, y es natural que así sea, porque si a este último Cuerpo se le reserva toda la materia relativa a policía y conservación de las carreteras, es indudable que en la estación de servicio que necesariamente ha de interferir con una carretera, puesto que se establecen exclusivamente para el servicio de los usuarios de las mismas, todo lo referente a los firmes, drenajes, circulación y señalización de la estación, debe estar visado y aprobado por el Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, en evitación de los futuros y posibles daños que a la carretera pudiesen originar, por cualquier deficiencia en cualesquiera de estos servicios, los cuales nunca pueden tener la consideración de instalaciones industriales ni anejas suyas...».

Añadiendo seguidamente a dicho razonamiento que:

«...la vida enseña que son innumerables los proyectos en que intervienen juntos técnicos de distintas profesiones, y así es corriente observar cómo hay proyectos que firman ingenieros y arquitectos, o ingenieros de distinta especialidad y en varios de ellos cooperan escultores..., etcétera, lo cual no niega la competencia que la Ley les concede para intervenir en lo que es privativo de su función, pero sin llegar a que por su tecnicismo puedan interferirse en la competencia de los demás».

En una última sentencia de la misma Sala Tercera de 31 de diciembre de 1973 (*Rep. Az. 4795*), en la que la cuestión de fondo consistía en determinar si respecto de un proyecto de traida de aguas para riegos y abastecimiento de población bastaba la autorización del ingeniero industrial firmante del mismo o era precisa además la intervención de un ingeniero de caminos, canales y puertos, el Tribunal acababa confirmando los acuerdos recurridos por entender que éstos

«...no han privado de atribuciones en la materia de que se trata a los ingenieros industriales, sino que se han limitado a exigir la intervención en el proyecto de un ingeniero de caminos, canales y puertos, y para ello ha contado con un cuerpo de preceptos que, en relación con el tipo de obra que nos ocupa, exige su intervención con más insistencia y más razones que las que pueden presentar a su favor los industriales, tanto por la actuación de órganos dependientes del Ministerio de Obras Públicas, como por la ayuda recibida del Estado, como

por las propias características del proyecto y por afectar el mismo a diversas zonas y vías de dominio público, según sentó ya la sentencia de 16 de marzo de 1967...».

Al cuerpo de doctrina así establecido por la Sala Tercera, cabe añadir la sentencia dictada por la Sala Cuarta el día 22 de enero de 1973 (*Rep. Az.* 358), en la que el problema debatido no era otro que el de determinar si el Decreto de 19 de febrero de 1971, regulador de las competencias profesionales de los aparejadores o arquitectos técnicos había venido o no a invadir ilegalmente las atribuciones propias de los ingenieros técnicos en Topografía al conferir a aquéllos capacidad para el levantamiento de planos topográficos «a efectos de trabajos de arquitectura y urbanismo». La sentencia, tras constatar la contradicción normativa surgida como consecuencia de la promulgación del citado Decreto, al encontrarse atribuida a los ingenieros técnicos topográficos, por los Decretos de 13 de febrero de 1969 y 13 de agosto de 1971, toda la materia relativa a la ejecución de levantamientos topográficos y replanteos y a la confección de planos, resuelve en definitiva declarar la nulidad del Decreto relativo a competencias de los aparejadores y arquitectos técnicos con base en el siguiente razonamiento:

«... con lo cual surge una indeterminación de frontera en cuanto a las actividades respectivas, puesto que la Ley de 29 de abril de 1964 establece, siguiendo el criterio de la legislación anterior, en el artículo 1.º y apéndice 2.º del artículo 4.º, *para cada ingeniería técnica el ejercicio profesional «de una técnica concreta»*, y, aun cuando en realidad este concepto no puede elevarse a la hipótesis de una absoluta delimitación que encasille las actividades de una forma incompatible con la necesaria universalidad de las preparaciones esenciales y aun comunes, si induce a una inspección excesiva el Decreto que se impugna, de 19 de febrero de 1971, y del Ministerio de la Vivienda, por cuanto en el número 2.º del apéndice B) señala como atribución en trabajos varios de competencia de los arquitectos técnicos el levantamiento de planos topográficos de fincas, parcelarios o de población a efectos de trabajos de arquitectura y urbanismo, frase cuya ambigüedad, y precisamente por su redacción, incluye no sólo aquellos conceptos o superficies referidas a la construcción, que es el tema genérico propio de toda la técnica y de todo el arte de la arquitectura, concebida como arte de proyectar y construir edificios, según una

exacta definición, sino que viene a incluir los trabajos típicamente topográficos de fincas (en general, sin discriminación), planos parcelarios o de población, según dice, con el único condicionamiento de que sea «a efectos» de trabajos de arquitectura y urbanismo; con lo que *una intencionalidad final*, siempre discutible, *califica la actividad profesional como apta, confundiendo así la actividad profesional con la intencionalidad final...*».

La precedente exposición de las principales decisiones jurisprudenciales recaídas en problemas atinentes a conflictos interprofesionales por cuestión de competencia, permite afirmar que —en definitiva— la jurisprudencia aborda esta temática desde una postura pragmática en la que se conjugan el principio básico de separación de las profesiones, según el cual cada título académico debe capacitar en exclusiva para un determinado haz de competencias profesionales, con la necesidad de concurrencia interprofesional en aquellos concretos sectores cuya materia sea difícil o imposible atribuir o reservar exclusivamente. En tal empeño, los Tribunales ponen en juego una serie de criterios que podrían reconducirse a los siguientes tipos:

- Ambito formal de las titulaciones, resultante de la atribución normativa expresa y tasada de competencias determinadas.
- Ambito material de las titulaciones, como real capacitación técnica que resulta de las enseñanzas concretas recibidas: análisis comparativos de los planes de estudio.
- Unidad conceptual y funcional del objeto del trabajo, que exige que lo accesorio siga a lo principal y que sus componentes secundarios, aun siendo materialmente separables, se reconduzcan al todo. Criterio que encuentra dos límites: cuando conduce a excluir una parte sustancial del ámbito de otra profesión con competencia más especializada y cuando el trabajo parcial guarda una relación excesivamente distante con el objeto final.
- Presunción de competencia en favor de los profesionales correspondientes a los Cuerpos funcionariales ligados al Departamento ministerial competente para la tramitación del proyecto de que se trate. Criterio que no puede prevalecer frente a la realidad impuesta por la naturaleza misma de la obra o por la atribución normativa expresa de competencias profesionales exclusivas.

De entre estos criterios, y a falta de preceptos expresos y concretos que permitan deslindar y acotar los ámbitos de competencia profesional, deben estimarse como principales el que motiva la adscripción de atribuciones y facultades a un título profesional en las materias o técnicas objeto de la enseñanza seguida para la obtención de aquél (que podría calificarse de restrictivo o estricto) y el que postula la asignación de la competencia profesional en razón a las características esenciales y la funcionalidad del objeto a realizar, es decir, atendiendo a lo en él principal y despreciando lo accesorio (que podría calificarse de finalista); criterios estos dos que, lejos de ser contradictorios, resultan recíprocamente complementarios.

De esta forma, y sin perjuicio de que la naturaleza y funcionalidad de los proyectos urbanísticos puedan y deban jugar un papel destacado a la hora de precisar y detallar los límites de los ámbitos de actuación propios de las respectivas profesiones, una vez que aquéllos hayan quedado básicamente establecidos, se destaca la importancia previa del análisis de los planes de estudio, es decir, del contenido de las enseñanzas académicas preceptivas para la obtención de los títulos que confieren habilitación para el ejercicio de las profesiones técnicas que se vienen estudiando.

VI. LOS PLANES DE ESTUDIO PARA LA OBTENCIÓN DE LOS TÍTULOS SUPERIORES DE ARQUITECTO E INGENIERO DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS; SU SIGNIFICACIÓN EN ORDEN AL ÁMBITO DE ACTUACIÓN PROFESIONAL DE LOS RESPECTIVOS TITULADOS

El artículo 4.º de la Ley de 20 de junio de 1957 dispone:

«1. A quienes hayan aprobado los estudios completos correspondientes y previa la colación del grado en el Centro oficial respectivo, el Estado conferirá los siguientes títulos:

Enseñanzas de grado superior:

De arquitecto y de ingeniero.

De doctor arquitecto y de doctor ingeniero.

Enseñanzas de grado medio:

De aparejador de obras y de perito.

En dichos títulos se hará constar el centro en que se realizaron los estudios y la sección en que se ha cursado la especialidad respectiva.

2. El título de arquitecto o ingeniero representa la plenitud de titulación en el orden profesional para el ejercicio de la técnica correspondiente, tanto en la esfera privada como en el servicio del Estado, de acuerdo con los derechos, atribuciones y prerrogativas que las disposiciones legales establezcan en cada caso, sin que la especialidad cursada prejuzgue respecto de la capacidad legal para el ejercicio profesional en las restantes especialidades de la Escuela correspondiente.»

Por Orden ministerial de 20 de agosto de 1964 se establecieron los planes de estudio de los cursos primero y segundo de las Escuelas Técnicas de Grado Superior. Los planes correspondientes a los restantes cursos quedaron fijados por Orden de 29 de mayo de 1965.

1. *La arquitectura*

El examen del plan de estudios de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura permite sentar las siguientes afirmaciones:

a) La existencia de gran número de disciplinas relacionadas con el urbanismo, concretamente siete: Estética y Composición; Composición (dos cursos); Historia de la Arquitectura y el Urbanismo; Urbanística (tres cursos, uno de ellos introductorio); Prácticas de Urbanismo; Jardinería y Paisaje; Instalaciones urbanas.

Con ello puede afirmarse, sin temor a error, que todo arquitecto, cualquiera que fuera su especialidad, recibe una amplia formación urbanística, sobre todo si se la compara con la que obtienen los restantes titulados superiores españoles.

b) La previsión y regulación del urbanismo como una especialidad propia, autónoma e independiente. El alumno que sigue tal especialidad (que comprende dos cursos académicos completos) obtiene un título de arquitecto especialista específicamente en urbanismo. Este es el punto en que debe traerse a la memoria el criterio jurisprudencial más arriba comentado, consistente precisamente en que el título expedido por una Escuela Técnica Superior habilita concretamente para el ejercicio de la técnica correspondiente.

Y éste es el caso en que el título aludido menciona específicamente la especialidad del titulado, por lo que ha de concluirse que, en cualquier caso, el arquitecto especialista en urbanismo está capacitado legalmente para la redacción de proyectos de tal naturaleza. Sin em-

bargo, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto taxativamente en el artículo 4.º de la Ley de 20 de julio de 1957, ya citado, respecto a que el título de arquitecto representa la plenitud de titulación en el orden profesional para el ejercicio de la técnica correspondiente, sin que la especialidad cursada prejuzgue respecto de la capacidad legal para el ejercicio profesional en las restantes especialidades de la Escuela. Por tanto, resulta evidente que todo arquitecto, cualquiera que fuere su especialidad, está habilitado para la formulación de proyectos de urbanismo.

c) La totalidad de la enseñanza propia de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura aboca finalmente tan sólo en dos grandes ramas científicas o técnicas: el urbanismo y la edificación. Ambas especialidades se encuentran conceptual y realmente estrechamente vinculadas. En efecto, no es posible concebir la ciencia urbanística sin el apéndice final de la edificación, así como tampoco lo es esta última, sino desde la perspectiva urbanística. La profesión de la arquitectura, pues, se encuentra estrecha, podría decirse que vitalmente, vinculada al urbanismo.

2. *La ingeniería de caminos, canales y puertos*

Las conclusiones que del contenido del plan de estudios de la correspondiente Escuela Técnica Superior cabe extraer son las siguientes:

a) En la formación básica común de esta clase de ingenieros, es decir, en los cuatro primeros cursos, no existe ni una sola disciplina relacionada, directa o indirectamente, con el urbanismo.

b) No existe una especialidad de urbanismo independiente, cual ocurre en el supuesto de los arquitectos. Tan sólo se encuentra prevista la llamada «especialidad de transportes, puertos y urbanismo».

c) Las especialidades se cursan y logran en un solo curso académico, dividido en dos cuatrimestres. La única especialidad que interesa a nuestro estudio y que es la ya mencionada de «transportes, puertos y urbanismo», carece en el primer cuatrimestre de cualquier disciplina relacionada directamente con el urbanismo. Tan sólo contiene, en el segundo cuatrimestre, las asignaturas denominadas «Urbanismo» y «Caminos (Tráfico)».

La enseñanza, pues, que la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos proporciona a sus alumnos, en lo que se refiere a la ciencia o téc-

nica propiamente urbanística, se resume en una asignatura de duración cuatrimestral. La asignatura «Camino (Tráfico)» proporciona tan sólo conocimientos de una técnica muy sectorial dentro del complejo de técnicas diversas que confluyen en el urbanismo. Y ello tan sólo para los alumnos que cursen la especialidad de «Transportes, Puertos y Urbanismo». De ahí que si de la existencia de ésta sola asignatura cuatrimestral hubiera de inferirse, por aplicación—un mucho violentada—del criterio jurisprudencial ya expuesto, la capacidad para realizar proyectos de urbanismo habría forzosamente de concluirse por imperativo del artículo 4.º de la Ley de 20 de julio de 1957 más arriba comentado, para todos los ingenieros de esta clase, y, por tanto, también para aquellos que, al no haber cursado la especialidad citada, no han recibido siquiera el ligerísimo barniz en urbanismo que supone la asignatura cuatrimestral dedicada a dicha materia.

En definitiva, puede afirmarse, sin peligro de incurrir en error, que las enseñanzas impartidas en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos no persiguen la formación del ingeniero en el campo del urbanismo.

3. Conclusiones

La importancia del precedente análisis de los planes de estudio de las Escuelas Técnicas de Arquitectura e Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos deriva de la necesidad de inferir del mismo, ante el silencio legal en punto a la competencia profesional para la elaboración de proyectos de urbanismo, el campo propio de actuación profesional de los titulados correspondientes a cada una de ellas. La viabilidad de este procedimiento viene avalada no sólo por la misma lógica intrínseca del razonamiento—las competencias profesionales deben ser fiel reflejo de los saberes y las técnicas objeto de enseñanza y adquiridos en la Escuela correspondiente—, sino por el criterio jurisprudencial a este respecto sentado por el Tribunal Supremo. El estudio de los planes de estudio de las titulaciones examinadas arroja como resultado la comprobación de que el arquitecto recibe, con enorme diferencia sobre el ingeniero, una formación más amplia y sólida en materia de urbanismo. Afirmación comparativa ésta que, sin riesgo de incurrir en error y aun no aportando aquí la pertinente demostración detallada, puede extenderse a todas las restantes titula-

ciones universitarias superiores, técnicas o no. La totalidad de los estudios de arquitectura gira, en efecto, en torno del urbanismo o de la edificación; fenómenos ambos —como ya antes ha quedado dicho— íntimamente ligados. El arquitecto, aun el no especialista en urbanismo, recibe una amplia información sobre esta ciencia o, si se quiere, técnica de nuestros días. En último término, la Escuela Técnica Superior de Arquitectura es el único centro estatal de enseñanza superior que está facultado para expedir títulos oficiales de especialistas específicamente en urbanismo.

Por tanto, ha de reconocerse al arquitecto, en principio y sin perjuicio de ulteriores precisiones, competencia profesional en toda la materia urbanística.

En el caso de los ingenieros de caminos, canales y puertos, la enseñanza que reciben en materia de urbanismo es notoriamente reducida, y aun ésta centrada más bien en técnicas sectoriales, como lo es la relativa al tráfico, antes que en suministrar una visión de conjunto o de síntesis de la problemática urbanística. Por ello parece ciertamente difícil, si no imposible, intentar fundamentar en el contenido propio de las enseñanzas propias de esta carrera profesional la competencia o capacidad de los titulados en ella en materia urbanística, cuando menos para todo tipo de proyectos de urbanismo y singularmente para los de planeamiento.

VII. PRÁCTICA Y RESOLUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ausencia de ordenación legal de las competencias profesionales en materia de urbanismo ha obligado a la Administración Pública, en alguna ocasión y a virtud de concretas consultas, a pronunciarse con carácter general sobre este extremo.

Dos son las resoluciones de este carácter que se conocen, emanadas precisamente de los dos órganos de la Administración del Estado más específicamente autorizados: el Ministerio de la Vivienda (hoy de Obras Públicas y Urbanismo), en razón a estar atribuidas al mismo las potestades urbanísticas reservadas a la Administración del Estado; y el Ministerio de Educación y Ciencia, en cuanto competente en la materia de enseñanza y, desde luego, en la de nivel superior.

La resolución del Ministerio de la Vivienda la produjo la Dirección General de Urbanismo el día 3 de mayo de 1961, evacuando una con-

sulta formulada por la Delegación de dicho Ministerio en la provincia de Soria (16), y dice textualmente lo siguiente:

«En contestación al escrito de V. I., por el que consulta a este Centro directivo el criterio que ha de seguirse para la determinación de técnicos, arquitectos, ingenieros, etc., que han de considerarse facultados para redactar los Proyectos de Ordenación Urbana en localidades de población inferior a 50.000 habitantes, esta Dirección General, previo informe de la Asesoría Jurídica del Departamento, tiene el gusto de informar a V. I. lo que sigue:

En la actualidad no existe disposición legal alguna que atribuya la competencia para la formulación de Planes Generales de Ordenación Urbana a una determinada profesión o escuela técnica.

Del contenido del artículo 9.º de la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 se desprende que los Planes Generales de Ordenación Urbana, *más que obra de una sola persona, debe serlo de un conjunto de titulares en las diferentes ramas del saber humano relacionadas con el urbanismo.*

No existiendo una ordenación legal de la materia y hasta tanto se provea sobre la misma, entiende este Centro directivo que procede admitir los planes firmados por titulados de carácter técnico, teniendo en cuenta, más que la personalidad del autor, que el Plan se ajuste a las determinaciones y documentos que el artículo 9.º de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana exige en la materia.»

Por su parte, el Ministerio de Educación y Ciencia, previo dictamen del Consejo Nacional de Educación y respondiendo igualmente a consulta —planteada en esta ocasión por la Comisión Provincial de Urbanismo de Málaga—, dicta resolución, comunicada con fecha 16 de julio de 1970 por la Dirección General de Universidades e Investigación (17), en la que literalmente establece lo siguiente:

«En relación con el escrito de V. I. de fecha octubre de 1969, por el que se formula consulta acerca de si los ingenieros, en cada una de sus ramas, están facultados

(16) Citada por José MARTÍN BLANCO, *Dictamen sobre diferentes cuestiones interpretativas del artículo 24 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956*, inédito, Madrid, abril de 1970.

(17) Transcrita por José Luis MARTÍNEZ MORALES, *Competencias profesionales e intervención administrativa en la construcción*, Ed. Colegio Oficial de Arquitectos de Valencia y Murcia, Valencia, mayo 1976, p. 186.

para formular proyectos de urbanizaciones y planes generales o parciales de ordenación urbana, o si éstos deben ser autorizados por los facultativos arquitectos como normalmente viene ocurriendo, le significo que en el expediente incoado al efecto, el excelentísimo señor Ministro, de acuerdo con el dictamen del Consejo Nacional de Educación, ha resuelto:

1.º Que los *arquitectos superiores están facultados para realizar tales misiones.*

2.º Que entre las diferentes ramas de ingeniería superior, *sólo los planes de estudios para la formación del ingeniero de caminos, canales y puertos incluye materias estrechamente relacionadas con el urbanismo, y que, por tanto, únicamente dichos ingenieros están capacitados para intervenir en proyectos de urbanización y planes generales o parciales de ordenación urbana.*»

Teniendo en cuenta la notoria diferencia de las expresiones utilizadas en esta resolución para afirmar las competencias de arquitectos e ingenieros, y como quiera que, por esta razón, se suscitaban dudas sobre el alcance de la palabra «intervenir» empleada al referirse a estos últimos, la Dirección General de Universidades e Investigación produjo el día 31 de marzo de 1971 una nueva resolución interpretativa de la anterior (18), en la que dejó sentado que:

«En contestación a su escrito de 20 de enero último, en el que solicita se aclare el alcance de la palabra «intervenir», que figura en el párrafo 2.º de la Resolución de 16 de julio de 1970 sobre la consulta formulada por el Delegado provincial, presidente de la Comisión Provincial de Urbanismo de Málaga, acerca de la competencia de arquitectos e ingenieros para formular proyectos de urbanizaciones y planes de ordenación urbana, le significo que, según se deduce de modo expreso del contexto del expediente incoado, dicha palabra ha de interpretarse en el sentido de que *el ingeniero de caminos, canales y puertos está capacitado para formular o redactar los referidos proyectos y planes.*»

Las precedentes resoluciones confirman, en lo fundamental, las conclusiones parciales a que en la precedente investigación se ha llegado y, singularmente, a las establecidas con ocasión del examen de los

(18) Transcrita en José Luis MARTÍNEZ MORALES, *op. cit.*, p. 187.

planes de estudio de las Escuelas Técnicas Superiores de Arquitectura e Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, a saber:

a) La inexistencia de regulación legal de la cuestión relativa a las competencias profesionales en materia de urbanismo.

b) El carácter básicamente pluridisciplinar del urbanismo. Ciertamente la resolución de la Dirección General de Urbanismo se refiere únicamente a los planes generales municipales. Pero es evidente que su afirmación de que los referidos planes «... más que obra de una persona, debe serlo de un conjunto de titulares en las diferentes ramas del saber humano relacionadas con el urbanismo» es extrapolable, en su mismo carácter general y sin perjuicio de su matización en cada caso concreto, a todo el sistema legal de planeamiento en su conjunto.

c) La capacidad y competencia profesionales plenas e indudables de los arquitectos en toda la materia urbanística. En este sentido, la resolución del Ministerio de Educación y Ciencia es rotunda y clara.

d) La negación de capacitación urbanística específica a todas las ramas de la Ingeniería, salvo la de Caminos, Canales y Puertos, y la admisión con carácter restringido de la habilitación de los ingenieros de esta última especialidad.

La resolución del Ministerio de Educación y Ciencia se limita a afirmar que «únicamente dichos ingenieros están capacitados para intervenir en proyectos de urbanización y planes generales o parciales de ordenación urbana». Hay aquí un claro matiz diferencial para con respecto al tratamiento que la propia resolución da al tema de las competencias de los arquitectos. En este caso se concluye directa y rotundamente, y sin reservas, la plena capacidad profesional. Al hablar de los ingenieros de caminos, canales y puertos, sin embargo, se conecta el reconocimiento de su capacitación no directamente a los proyectos urbanísticos, sino a la intervención en la elaboración de los mismos; término éste que se intercala entre aquella capacitación y estos proyectos y cuyo alcance no se concreta.

El hecho de que la posterior resolución aclaratoria de la Dirección General de Universidades e Investigación haya luego precisado dicho alcance, en el sentido de que ha de entenderse que los ingenieros de caminos, canales y puertos están facultados para formular proyectos de urbanismo, no parece suficiente para entender desvirtuada la anterior interpretación. Lo impiden tanto el distinto procedimiento seguido para su dictado (en el que no intervino el órgano consultivo en-

tonces denominado Consejo Nacional de Educación), como el menor rango jerárquico del órgano de que emana; circunstancias ambas, pero sobre todo la primera, que determina la imposibilidad de considerar la resolución aclaratoria como una interpretación auténtica y al propio tiempo conllevan una clara disminución en las garantías de acierto en el criterio emitido.

VIII. LA CAPACIDAD PARA REDACTAR PROYECTOS DE URBANISMO; ENSAYO DE SU DELIMITACIÓN A PARTIR DEL PLANTEAMIENTO ACTUAL DEL TEMA

1. *Los proyectos de planeamiento*

Según anteriormente ha quedado establecido, la elaboración del planeamiento —en razón a la complejidad propia del objeto de éste— debe tener carácter pluridisciplinar. Ha de advertirse, sin embargo, que tal afirmación genérica no significa la posibilidad del acotamiento definitivo de un conjunto de técnicas o saberes especializados, cuya intervención sea necesaria y al propio tiempo suficiente en la elaboración de todo tipo de planes. La complejidad interna del sistema de planeamiento lo impide. Cada plan tiene atribuidos un contenido y función específicos dentro del proceso de integración sucesiva de la ordenación urbanística que tiene por objeto aquel sistema, de modo que las técnicas y conocimientos especializados que deban concurrir a su formulación y su mayor o menor diversificación deben entenderse directamente dependientes de la concreta clase de plan de que se trate.

Ahora bien, el hecho mismo de la obligada concurrencia de una pluralidad cambiante de técnicas que de lo dicho se deriva, obliga a admitir la existencia de una, cuya intervención reúna los requisitos de necesaria (en el sentido de ser en todo caso precisa, cualquiera que sea la clase de plan de cuya formulación se trate) y prevalente sobre las demás (en el sentido de que ella asume la perspectiva que podría calificarse de «urbanística» o de dirección, coordinación y síntesis). Avalan la existencia de una tal técnica las siguientes razones:

a) El urbanismo consiste, en última instancia, en la racionalización del uso del territorio por sujeción del mismo a una única ordenación global e integradora, es decir, en la superación de la espontaneidad y de la sectorialidad en el proceso de utilización del espacio. Tiene así una sustantividad propia, en cuanto en modo alguno es el simple resultado de la suma de diversas planificaciones sectoriales.

Pero para que ello sea así, la apuntada sustantividad del urbanismo tiene que contar con el debido substrato técnico. Significa ello que la elaboración técnica del planeamiento no puede concebirse como la mera concurrencia sin más de varias técnicas en plano de igualdad. Es preciso atribuir a una capacidad para asumir la perspectiva urbanística, es decir, la función de dirección y coordinación de las restantes.

b) El planeamiento urbanístico no tiene lugar a través de un único instrumento de ordenación, sino de una pluralidad no homogénea (en el ámbito territorial, contenido y función) de dichos instrumentos, reconducida a sistema coherente en virtud de los principios de armonía (operativo por intermedio del mecanismo de la adaptación) y de jerarquía (inmediata prevalencia del plan superior sobre el de inferior rango).

La efectividad de los citados principios y de los mecanismos jurídicos que les dotan de eficacia, en definitiva la posibilidad misma del funcionamiento del planeamiento como sistema, dependen también en gran medida de la presencia en todos los planes de una misma técnica que haga posible su interrelación sobre la base de un mismo «lenguaje» urbanístico.

Es precisamente en la identificación de esta técnica, que podría calificarse de «urbanística» en el sentido y con el alcance expuestos, en donde reside el interés de la cuestión de las competencias profesionales referida al planeamiento. Cualquier propósito más ambicioso y, singularmente, el de fijación de un cuadro definitivo y cerrado de disciplinas que agotasen las llamadas a intervenir a nivel técnico en el proceso de ordenación urbanística, debe reputarse de, cuando menos, inútil, toda vez que —según ya se ha dicho— la combinación de tales disciplinas, necesaria en cada caso concreto, depende de las características del territorio a ordenar y del tipo de plan a desarrollar.

El ámbito propio de la técnica que hemos venido en llamar «urbanística» ha de radicar obviamente en los elementos o facetas que los distintos planes urbanísticos, no obstante su diversidad, tengan en común. En este sentido, la característica común a todos los instrumentos del sistema legal de planeamiento no es otra que la de constituir planes de ordenación física o territorial. Prescindiendo del plan nacional, cuya especialidad es evidente, aunque sólo sea por el dato formal de su aprobación por norma con rango de Ley, los planes de ordenación

Integral difieren efectivamente en que unos se limitan a fijar en su estructura un modelo territorial para amplias zonas del territorio (los planes directores territoriales de coordinación), mientras que los restantes se dirigen a establecer un diseño urbano preciso en mayor o menor grado, según su ámbito territorial (los planes municipales en sus diversas clases, hasta el escalón del estudio de detalle), pero todos ellos tienen por objeto el establecimiento de una normativa reguladora de los usos del suelo y de la edificación. En cuanto hace a los planes de ordenación especial, si bien poseen una funcionalidad múltiple reducible a las categorías de protección de espacios en razón a sus características singulares y de ejecución de concretas determinaciones de los planes de ordenación integral (obras de infraestructura o de elementos determinantes del desarrollo urbano), su finalidad última es idéntica a la de estos últimos, por más que en este caso sea específica o, si se quiere, sectorial.

Pues bien, planteado el problema en los términos expuestos, la profesión cuyo contenido sustantivo en mayor medida coincide con la característica común a todos los planes urbanísticos es la de arquitecto. Si bien la arquitectura, en un sentido muy estricto, puede entenderse circunscrita a la construcción o edificación, es de todo punto evidente que tal acepción no se corresponde con la realidad misma de la profesión. Histórica y actualmente la arquitectura ha sido entendida no sólo como el arte o la ciencia de la construcción de edificios, sino también, y necesariamente unido a ello, de ordenación y diseño de los espacios en que los edificios han de insertarse. Así lo confirma tanto la estrecha vinculación al urbanismo de esta profesión desde los comienzos mismos de la planificación urbanística, con la implantación de la política de ensanche y luego de reforma interior y saneamiento de poblaciones, hasta nuestros días, como la configuración sustantiva actual de la misma, que resulta del plan de estudios establecido para la obtención del título oficial correspondiente.

Las conclusiones a que anteriormente se ha llegado en la investigación de las competencias profesionales en la materia urbanística corroboran la precedente afirmación. En ausencia de la asignación legal expresa de tales competencias a una o varias profesiones, la mayor formación urbanística que, con notable diferencia sobre cualesquiera otras profesiones técnicas, reciben los arquitectos obliga a reconocer en éstos a los únicos profesionales titulados capaces de asumir, en el complejo proceso de elaboración técnica de las opciones de ordenación

territorial, la perspectiva global, de conjunto o de síntesis, en que consiste precisamente el urbanismo. En este sentido, la atribución precisamente por el Ministerio de la Vivienda (hoy Obras Públicas y Urbanismo) de las actividades técnicas del Departamento relacionadas con la materia urbanística, primordialmente a los funcionarios del Cuerpo de Arquitectos, añade al anterior razonamiento un argumento de notoria consistencia. Las otras profesiones técnicas, y singularmente la de ingenieros de caminos, canales y puertos, suponen ciertamente el dominio de un número incluso muy amplio de conocimientos y especialidades relacionadas con el urbanismo, pero que no llegan a aportar al profesional más que una visión sectorializada de éste, sobre todo si se la compara con la que recibe el arquitecto.

De este modo, y con carácter general, parece posible concluir que la arquitectura constituye en nuestro Derecho una técnica de intervención necesaria en la elaboración de cualesquiera proyectos de urbanismo y cuya intervención debe asumir, en tal elaboración, la función de dirección y coordinación de las restantes disciplinas, especialidades o técnicas que también deban ser llamadas a participar en ella. En otras palabras, la arquitectura desempeña el papel de la que antes hemos dado en llamar técnica «urbanística».

Debe insistirse, sin embargo, en que el expresado carácter necesario de la intervención de la arquitectura no implica la ausencia de esta nota en la del resto de las profesiones o especialidades que, en cada caso y en razón al tipo de plan de que se trate, deban asimismo participar en la formulación técnica del mismo. Lo que ocurre es que la concurrencia de competencias profesionales no se produce nunca en plano de igualdad para con respecto al arquitecto. Incluso la intervención de éste debe entenderse más intensa a medida que se va descendiendo en los escalones de planeamiento y, por tanto, se va reduciendo la complejidad intrínseca de éste, hasta llegar al nivel propio del estudio de detalle, en el que —por reducirse su objeto prácticamente a una cuestión edificatoria (la fijación de los límites de las superficies edificables para con respecto a las vías urbanas y la remodelación de los volúmenes asignados a aquéllas)— ha de reconocerse al arquitecto capacidad para formular por sí solo los correspondientes proyectos e incluso una competencia exclusiva en tal sentido (recuérdese que, en nuestro Derecho, la materia edificatoria es hoy por hoy competencia exclusiva de dicho profesional).

Sin embargo, existe una excepción al esquema trazado. Es el caso específico de los planes especiales para la ejecución directa de obras de infraestructura básica del territorio o pertenecientes a elementos determinantes del desarrollo urbano.

El artículo 8.2 d) de la vigente Ley del Suelo, con ocasión de establecer el contenido sustantivo de los planes directores territoriales de coordinación, incluye en el concepto de infraestructuras básicas las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, el abastecimiento de agua, el saneamiento, el suministro de energía y otras análogas. Y el artículo 12.1 b) de idéntico texto legal, al señalar las determinaciones de carácter general de los planes generales municipales de ordenación, enumera como elementos determinantes del desarrollo urbano los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, los espacios libres y el equipamiento comunitario.

El plan especial, cuando tiene por objeto la directa ejecución de las obras mencionadas, parte necesariamente de una ordenación urbanística previamente establecida, bien por un plan director territorial de coordinación, bien por un plan general municipal de ordenación. En la medida, pues, en que la inserción adecuada de tales obras en una ordenación global del territorio ya se encuentra garantizada, prima en este tipo de planes especiales el interés sectorial consistente en la óptima ejecución de las obras. De ahí que la intervención profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos, en cuanto específicamente competentes para la proyección y dirección de la mayor parte de las obras en cuestión, deba considerarse como prevalente. La intervención de dichos ingenieros es ahora no sólo necesaria, sino de dirección y coordinación de la formulación del plan. Tal intervención puede llegar, incluso y en función del tipo de obras a realizar (carreteras, puertos, etc.), a adquirir el carácter de competencia exclusiva. En todo caso, las obras relativas a acondicionamiento de espacios libres y construcción de centros públicos exigen la intervención concurrente, para las mismas, del arquitecto.

2. *Los proyectos de urbanización*

Al contrario de lo que sucede en el caso de los proyectos de planeamiento, los de urbanización son, estricto sentido, proyectos técnicos. Por ello, su redacción como tales proyectos es susceptible de ser objeto de competencias profesionales plenas.

En este sentido, la principal dificultad consiste en que estos proyectos no tienen por objeto una única obra o varias obras de la misma naturaleza. Antes al contrario, comprenden una amplia gama de obras de distinta índole (infraestructura viaria; servicios de suministro de agua y electricidad, alumbrado público y saneamiento; parques públicos y jardinería, etc.). Este hecho, en efecto, parece que, en principio, debería motivar la intervención de diferentes técnicos especialistas en cada una de ellas. Sin embargo, la excesiva complicación que de la aceptación de tal principio se seguiría basta para justificar la aplicación del criterio jurisprudencial, sentado en materia de conflictos de competencias profesionales que —partiendo de la unidad conceptual o funcional del trabajo a desarrollar— atribuye la totalidad de éste a la profesión con competencia en sus elementos o componentes básicos o principales.

Y no cabe duda alguna de que las obras que constituyen el núcleo básico de la urbanización son los referentes a la infraestructura: sistema viario y servicios urbanos fundamentales, según resulta del concepto de suelo urbano que establecen los artículos 78 y 81.2 de la vigente Ley del Suelo.

Desde esta perspectiva, y partiendo de las conclusiones a que más arriba se ha llegado en orden al contenido y a las competencias de las profesiones técnicas estudiadas, parece fuera de toda duda que tanto los arquitectos como los ingenieros de caminos, canales y puertos están capacitados para la redacción de proyectos de este tipo.

Los primeros, en cuanto profesionales dotados de la más amplia formación en materia urbanística y en función del principio de que quien tiene capacidad para lo más la tiene para lo menos —consagrado en el Derecho positivo y concretamente en el artículo 9 del Real Decreto de 22 de julio de 1864, que establece que todo el que obtenga un título superior se supone que posee implícitamente todos los inferiores y las facultades que a cada uno corresponden y puede, por consiguiente y sin otro requisito, ejercer todos y cada uno de los actos correspondientes a los de inferior categoría—, además de tener atribuida expresamente, conforme en su momento quedó visto (19), competencia para la proyección y dirección de la práctica totalidad de las obras que puede comprender un proyecto de urbanización.

Los segundos, en cuanto técnicos titulados especialistas y competentes precisamente en infraestructura viaria y obras civiles en gene-

(19) *Vid.* la nota 12.

ral, en las que figuran desde luego las que integran los servicios urbanos básicos.

Aunque, en razón a lo expuesto, pueda y deba concluirse la concurrencia en esta materia de arquitectos e ingenieros de caminos, canales y puertos, la mayor especificidad de la capacitación profesional y de las competencias legales de estos últimos en las obras que componen el concepto de urbanización justifican sobradamente el reconocimiento del carácter prevalente o predominante de la competencia de dichos ingenieros.

En estas dos profesiones técnicas debe entenderse agotada la capacidad para redactar proyectos de urbanización, tal como la Ley del Suelo los concibe y define. Ciertamente las especialidades propias de otros técnicos superiores se corresponderán con determinadas y concretas de las obras de urbanización y, por tanto, estarán facultados para proyectar y dirigir tales obras. Pero la circunstancia de que en ningún caso dichas obras merecen la calificación de fundamentales o básicas de entre las de urbanización imposibilita el reconocimiento de su capacidad para la redacción de los citados proyectos. No quiere ello decir, sin embargo, que tales técnicos no puedan intervenir en aquella redacción y, en las cuestiones propias de sus respectivas especialidades, en calidad de colaboradores.